2004

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

MARS

Message de la vérificatrice générale du Canada

Points saillants

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de mars 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/1-0F
ISBN 0-662-76022-0

104-04185/

Vérificatrice générale du Canada
Auditor General of Canada

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon premier rapport de 2004 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(5) de la *Loi sur le vérificateur général*.

Le présent rapport contient un addenda qui reproduit textuellement les pétitions en matière d'environnement et les réponses des ministres à celles-ci, reçues en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et couvrant la période du 19 juillet 2003 au 21 janvier 2004.

La vérificatrice générale du Canada,

Sheila Fraser

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 30 mars 2004

Message de la vérificatrice générale du Canada

Sheila Fraser, FCA
Vérificatrice générale du Canada

Message de la vérificatrice générale du Canada

La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme

La sécurité nationale est l'un des domaines où les Canadiens comptent le plus sur le gouvernement fédéral pour assurer leur bien-être. Sur le plan individuel, nous ne pouvons prendre sur nous la surveillance de la sécurité nationale ou influer sur celle-ci. Nous devons donc compter sur le gouvernement pour gérer les risques qui menacent notre sécurité et celle de nos familles.

Le présent rapport est le premier grand examen de la sécurité nationale que réalise mon bureau depuis les attaques terroristes sans précédent qui ont frappé les États-Unis, le 11 septembre 2001. Comme conséquence immédiate, les Canadiens se rappelleront sans doute la paralysie du transport aérien civil et l'arrivée de centaines de passagers de vols internationaux dans des villes aussi éloignées que Gander, à Terre-Neuve, et Whitehorse, au Yukon. À la suite de ces événements, beaucoup de Canadiens se sont soudain sentis vulnérables et ont éprouvé un sentiment d'insécurité.

Peu de temps après les attaques, le gouvernement a réagi en lançant des projets connexes destinés à améliorer la sécurité des Canadiens. Ainsi, il a constitué le Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme et, dans le Budget de 2001, il a affecté 7,7 milliards d'argent frais pour améliorer la sécurité, la protection civile et l'infrastructure frontalière. Ce nouveau financement a été octroyé en 2001-2002 et devait se poursuivre pendant cinq autres années.

Notre vérification a porté sur la gestion globale de l'initiative visant à améliorer la sécurité nationale et sur la coordination des activités de renseignement entre les ministères et les organismes, en particulier, sur leur capacité de fournir une information adéquate au personnel chargé de l'application de la loi. Nous avons également examiné plusieurs questions précises : l'interopérabilité des systèmes d'information sur la sécurité et le renseignement, et les échanges d'information; les systèmes d'identification dactyloscopique; l'utilisation de listes de surveillance à des fins de contrôle frontalier; les cotes de sécurité accordées aux travailleurs des aéroports ayant besoin d'une autorisation pour avoir accès aux zones aéroportuaires réglementées.

En décembre 2003, les organismes de sécurité intérieure ont été regroupés en un nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Notre vérification a porté sur la gestion de la sécurité nationale avant cette réorganisation. Nous avons constaté que la plupart des propositions soumises par les ministères à des fins de financement, dans le cadre de l'initiative, étaient directement liées aux objectifs annoncés dans le Budget. Toutefois, nous n'avons trouvé aucune preuve que le Bureau du Conseil privé, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor aient fondé leur examen et leur approbation des projets des ministères sur une évaluation des menaces et des risques à l'échelle nationale. Cette évaluation leur aurait

permis de s'assurer qu'un projet ne se voit pas indûment accorder une priorité trop grande ou trop faible. Dans certains cas, les projets qui ont été financés semblaient liés à des programmes existants de sécurité publique et de défense et ils ne constituaient pas une mesure d'intervention directe devant la menace terroriste. Parallèlement, certains projets nettement liés à la lutte contre le terrorisme n'ont pas été entièrement financés.

Lors de notre vérification, nous avons également cerné des lacunes dans la façon dont le renseignement est géré à l'échelle du gouvernement. Le manque de coordination a laissé des vides dans le champ d'application des activités de renseignement et a peut-être créé du double emploi. Dans l'ensemble, le gouvernement n'a pas bien évalué les leçons à tirer, en matière de renseignement, d'incidents critiques tels que les attentats du 11 septembre; il n'a pas non plus élaboré de programmes d'amélioration ni assuré le suivi voulu.

L'un des principaux défis en matière de sécurité que le gouvernement doit relever aux ports d'entrée est de permettre la libre circulation des biens et des personnes en règle, tout en interceptant les terroristes. Les Canadiens veulent savoir si les systèmes interreliés qui contribuent à assurer la sécurité à la frontière sont efficaces; les voyageurs veulent aussi savoir si les inconvénients qu'ils subissent en raison des mesures de sécurité contribuent vraiment à accroître leur sécurité.

Des listes de surveillance à jour peuvent aider à intercepter des terroristes et d'autres criminels à nos frontières. Cependant, nous avons constaté que les listes de surveillance utilisées par les ministères et les organismes pour filtrer les demandeurs de visa ou de statut de réfugié et les voyageurs qui veulent entrer en territoire canadien comportent des lacunes et des erreurs graves. La responsabilité des listes de surveillance incombe à plusieurs ministères et organismes. Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'il n'y a pas de contrôle de la qualité de cet outil essentiel : personne, dans les quelques organismes concernés, ne vérifie l'exactitude ni l'actualité des données. De plus, les 25 000 passeports canadiens perdus ou volés chaque année ne figurent pas sur les listes de surveillance destinées au contrôle frontalier, bien qu'ils puissent être utilisés par des terroristes ou d'autres criminels. Les noms manquants réduisent l'utilité des listes de surveillance en tant qu'outils de sécurité. En outre, l'information qui n'est plus à jour peut nuire inutilement à des voyageurs en règle.

Nous avons aussi conclu que les demandeurs de cote de sécurité qui ont besoin de pénétrer dans des zones aéroportuaires réglementées ne font pas l'objet d'une vérification dans les bases de données des services de renseignement. Par conséquent, de nombreuses personnes dont la fiabilité est mise en doute ont accès aux zones réglementées. Nous avons demandé à la GRC d'examiner les dossiers d'un échantillon de personnes ayant obtenu une cote de sécurité de Transports Canada; elle a constaté que 5,5 p. 100 des personnes qui avaient accès à des zones réglementées dans cinq aéroports canadiens pouvaient avoir des liens avec des associations criminelles, ce qui justifiait des enquêtes plus poussées et possiblement le retrait de leur cote de

sécurité. Si l'on appliquait ces résultats au nombre total de détenteurs de cote de sécurité dans les cinq aéroports, le nombre de cas justifiant une enquête plus poussée s'établirait à quelque 4 500 personnes. L'argent dépensé pour assurer la sécurité des passagers et des marchandises sera peu utile si les travailleurs des aéroports qui ont accès aux avions ne sont pas dignes de confiance.

Le 12 décembre 2003, alors que nous avions presque terminé notre examen, le premier ministre a annoncé que des changements importants seraient apportés aux ministères et organismes chargés de la sécurité nationale. Parmi ces changements, mentionnons la création du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, l'établissement de l'Agence des services frontaliers du Canada et la création du nouveau poste de conseiller à la sécurité nationale auprès du premier ministre.

Dans l'ensemble, les Canadiens devraient-ils s'indigner de la gestion par le gouvernement de la sécurité nationale à la lumière des lacunes précises que nous avons constatées? Ou devraient-ils être rassurés du fait que le gouvernement fédéral a réagi rapidement et qu'il est dans la bonne voie grâce aux efforts qu'il déploie pour résoudre des problèmes qui ne sont devenus manifestes qu'après le 11 septembre 2001?

Il est clair que les lacunes que nous avons relevées sont graves et qu'elles doivent être comblées de toute urgence. Parallèlement, bien des choses ont changé depuis le 11 septembre 2001 — notre perception du risque, notre sentiment de vulnérabilité, notre définition de ce qu'est la sécurité nationale et le nombre d'inconvénients que nous sommes prêts à subir pour l'assurer — et le Canada, à l'instar d'autres gouvernements de par le monde, doit maintenant s'adapter à de nouvelles réalités. Il convient de noter que le rendement du Canada au regard de la gestion de la sécurité nationale depuis deux ans et demi se compare à celui de ses pairs sur la scène internationale. D'autres pays, notamment les États-Unis, ont examiné des secteurs semblables et communiqué des résultats semblables à ceux de notre vérification.

La sécurité nationale est l'un des secteurs de responsabilité du gouvernement fédéral, étudiés dans ce rapport, qui contribue directement au bien-être des Canadiens. Le présent rapport porte aussi sur la réglementation des matériels médicaux, la réglementation des végétaux issus de la biotechnologie et la gestion de la recherche de pointe.

Santé Canada — La réglementation des matériels médicaux

De nos jours, les soins de santé s'appuient de plus en plus sur l'utilisation de matériels médicaux — trousses de tests sanguins, appareils d'imagerie diagnostique et valvules cardiaques, par exemple — servant à diagnostiquer, à traiter, à atténuer et à prévenir les maladies et les états pathologiques.

Les matériels médicaux, outre les avantages qu'ils procurent, comportent un certain niveau de risque potentiel : leur qualité et leur sûreté ne peuvent jamais être absolument garanties. Le public n'exerce que peu de contrôle sur

ces risques et doit s'en remettre aux professionnels de la santé ainsi qu'aux fabricants de matériels médicaux pour la prestation de services et la fourniture de produits sûrs et efficaces.

En vertu de la *Loi sur les aliments et drogues*, Santé Canada est chargé de protéger le public des risques indus qui menacent la santé et la sécurité. Ainsi, il doit comparer les avantages liés à l'utilisation de matériels médicaux aux risques qui y sont associés, afin de déterminer si certains matériels doivent être mis à la disposition des Canadiens.

Notre vérification a révélé que Santé Canada a bien progressé en ce qui concerne la gestion des risques avant la mise en marché des matériels médicaux, mais que le Ministère doit mieux gérer les risques une fois que les produits sont sur le marché. Santé Canada doit adopter un programme d'inspection plus proactif afin de vérifier si l'industrie respecte les lois et règlements. De plus, il doit mieux gérer les risques liés à la vente de matériels médicaux non homologués.

Il faut également améliorer le système de surveillance afin de fournir, en temps opportun, une information exacte et complète sur les événements indésirables qui surviennent une fois les matériels utilisés. En outre, lorsque les préoccupations relatives à la sûreté des matériels sont recensées, il faut mieux communiquer avec les personnes qui ont besoin de cette information.

Enfin, nous sommes inquiets car Santé Canada n'a pas encore instauré de programme complet pour protéger les Canadiens des risques associés aux matériels médicaux, même s'il s'était engagé à le faire il y a plus d'une décennie. Le non-respect de cet engagement pourrait se traduire par une augmentation des risques, tant en matière de santé que de responsabilité ministérielle.

Agence canadienne d'inspection des aliments — La réglementation des végétaux à caractères nouveaux

Ces dernières années, le secteur canadien de la biotechnologie a connu une croissance rapide quant au nombre de sociétés et au nombre de produits et de procédés mis en marché. Le gouvernement fédéral a déterminé que la biotechnologie était essentielle à la croissance économique du pays ainsi qu'à sa compétitivité sur la scène internationale, et il a investi énormément dans sa recherche, sa promotion et sa réglementation.

Essentiellement, la biotechnologie se définit comme l'utilisation de procédés biologiques, particulièrement la manipulation génétique, à des fins industrielles et autres. Il peut s'agir de procédés traditionnels ou modernes. La biotechnologie moderne permet aux scientifiques de transférer directement des caractères génétiques spécifiques d'un organisme à un autre, y compris entre des espèces qui ne se croiseraient pas naturellement. Des inquiétudes ont été exprimées sur les risques potentiels de la biotechnologie moderne sur les plans social, éthique et économique. Des inquiétudes ont également été exprimées quant aux incidences

environnementales potentielles et quant aux effets possibles sur la santé des nouveaux produits mis au point au moyen de la biotechnologie.

Il est essentiel que le Canada se dote d'un cadre de réglementation solide s'il veut tirer profit des avantages potentiels de la biotechnologie moderne, tout en gérant de façon appropriée les risques possibles qui y sont associés. Au cours de notre vérification, nous avons examiné la façon dont l'Agence d'inspection des aliments réglemente la dissémination dans l'environnement des végétaux mis au point au moyen de la biotechnologie moderne, lesquels sont inclus dans une vaste catégorie de végétaux appelée végétaux à caractères nouveaux. Autoriser la dissémination d'un végétal à caractères nouveaux qui nuit à l'environnement ou à la santé humaine pourrait miner la confiance du public dans le système de réglementation.

Notre vérification a révélé des faiblesses dans la façon dont l'Agence recense et gère les risques que pose la dissémination dans l'environnement de végétaux à caractères nouveaux. Ainsi, il y a risque que des végétaux à caractères nouveaux non déclarés et non décelés soient importés au Canada et qu'ils puissent donc échapper à notre système de réglementation. Selon nos constatations, il y a risque également que des végétaux ornementaux à caractères nouveaux non approuvés puissent se trouver au Canada. De plus, l'Agence n'avait pas toutes les preuves documentaires pour montrer comment elle évaluait les effets nocifs à long terme sur l'environnement, tel que l'exige la loi, avant d'autoriser la dissémination en milieu ouvert de végétaux à caractères nouveaux.

Nous sonnons l'alarme. En effet, l'Agence doit resserrer son processus de réglementation des végétaux à caractères nouveaux. Cela est d'autant plus important que l'Agence s'attend à ce que la prochaine génération de végétaux à caractères nouveaux pose des risques environnementaux nouveaux et encore plus complexes.

Conseil national de recherches Canada — La gestion de la recherche de pointe

Le Conseil national de recherches Canada (CNRC) jouit d'une renommée internationale dans un large éventail de disciplines scientifiques. Il a de longs antécédents en matière de découvertes scientifiques qui contribuent au bien-être des Canadiens et des habitants d'autres pays.

Bien que la plupart des travaux de recherche au Conseil soient bien gérés, notre vérification a révélé que la recherche de pointe financée principalement par des crédits parlementaires n'est pas assujettie à un cadre rigoureux d'établissement des priorités dans tous les instituts qu'il chapeaute. Le CNRC doit examiner ses mécanismes organisationnels pour l'établissement des priorités afin d'éviter un déséquilibre entre ses activités de recherche et le financement dont il dispose. Même si son budget de base n'a pas augmenté, le Conseil lance actuellement plusieurs initiatives à long terme qui donneront lieu à une expansion importante de son infrastructure et à une hausse considérable du nombre de ses employés. Au même moment, il doit relever d'importants défis en ce qui a trait au financement de la plupart de ses activités en cours.

Le renforcement du régime de gouvernance et de reddition de comptes améliorerait la capacité du CNRC d'établir ses priorités et de gérer ses ressources en conséquence. Au cours de notre vérification, nous avons constaté que le conseil d'administration ne s'acquitte pas de son obligation de contrôler et de diriger le travail de l'organisation par l'intermédiaire du président, comme l'exige la *Loi sur le Conseil national de recherches*. Les responsabilités du conseil d'administration ne sont pas clairement définies pas plus qu'elles ne sont comprises par les membres.

Afin d'être une organisation de recherche-développement de pointe, le CNRC doit pouvoir continuer de recruter et de maintenir en poste des chercheurs hautement qualifiés. Néanmoins, on prévoit une pénurie de chercheurs. Le CNRC n'a pas encore évalué les risques ni les possibilités liés à la gestion de ses ressources humaines, ce qui lui permettrait de relever à l'avenir les principaux défis concernant les instituts de recherche. En outre, le CNRC doit avoir un plan d'action cohérent et complet pour la mise en œuvre de son orientation stratégique.

Après avoir recueilli et communiqué des données sur son rendement, durant sept ans, le CNRC continue à améliorer la mesure et la communication de son rendement grâce à un nouveau cadre organisationnel. Il doit maintenant renforcer et mettre en œuvre ce cadre et corriger les points faibles de son rapport sur le rendement.

La gestion gouvernementale : utilisation de l'information financière

Les programmes et les services qui améliorent le bien-être des Canadiens doivent être gérés avec prudence afin que les Canadiens en aient pour leur argent. Une information financière complète et des contrôles internes solides sont les éléments essentiels de la gestion efficace et d'une bonne intendance des fonds publics.

Après avoir relevé de nombreux défis et déployé des efforts considérables, le gouvernement a préparé ses états financiers sommaires de 2003 selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale. Cette réalisation fait du Canada un chef de file mondial parmi les gouvernements nationaux dans le domaine de la communication de l'information financière.

Cette nouvelle méthode de préparation de l'information financière fournit un tableau plus complet de l'ensemble des activités financières du gouvernement et permet aux législateurs de tenir le gouvernement davantage responsable de l'intendance de ses actifs, des coûts entiers de ses programmes et de sa capacité d'honorer ses obligations à court et à moyen terme. De plus, l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice peut contribuer à améliorer la prise de décisions dans les ministères et les organismes en permettant aux gestionnaires de voir les coûts entiers de la prestation des programmes et des services.

L'adoption de la comptabilité d'exercice pour l'établissement des états financiers sommaires n'a jamais été considérée comme une fin en soi. Elle fait partie d'une initiative plus vaste qui vise à améliorer la gestion et le contrôle

financiers au gouvernement fédéral. Nous recommandons vivement au gouvernement de passer aux étapes suivantes et d'intégrer l'information financière présentée selon la méthode de la comptabilité d'exercice à ses processus de prise de décisions quotidienne, ainsi qu'à ses pratiques de gestion et à ses rapports. Les ministères doivent également renforcer leurs systèmes de contrôle interne. Des systèmes de contrôle complets et intégrés jouent un rôle majeur pour assurer la production d'une information financière de grande qualité.

À notre avis, il est temps que le gouvernement adopte intégralement la méthode de la comptabilité d'exercice pour l'octroi des crédits et la budgétisation au niveau ministériel. Tant et aussi longtemps qu'il n'y aura pas dans l'ensemble du gouvernement et des ministères de méthode commune pour la budgétisation, la communication de l'information financière et l'octroi des crédits, l'information de gestion financière ne sera pas utilisée de façon efficace au gouvernement.

Agence du revenu du Canada — Les vérifications des petites et moyennes entreprises

Comme la tendance au travail indépendant est à la hausse, le secteur des petites et moyennes entreprises représente un segment de l'économie en pleine croissance — un secteur où l'on risque davantage de participer à l'économie clandestine. L'Agence du revenu du Canada vérifie des entreprises de ce secteur afin d'améliorer l'observation des lois fiscales, ce qui contribue à protéger l'assiette fiscale, dans l'intérêt de tous les Canadiens.

Afin de bien s'acquitter de ce rôle important, l'Agence doit apporter plusieurs améliorations. Elle doit faire une analyse globale de tous les risques qui menacent l'assiette fiscale pour déterminer si ses décisions en matière d'affectation des ressources sont les plus pertinentes pour chacune de ses activités liées à l'observation de la loi, y compris ses vérifications des petites et moyennes entreprises. En se dotant d'une stratégie de vérification qui cible davantage les risques, l'Agence pourrait affecter ses ressources aux secteurs à risques plus élevés et intervenir au besoin, tout en réduisant le fardeau des contribuables respectueux de la loi. À l'heure actuelle, l'affectation du personnel, dans les bureaux des services fiscaux, aux vérifications des petites et moyennes entreprises se fait en fonction des revenus bruts déclarés par le contribuable plutôt que du niveau de risque et de la complexité de sa déclaration d'impôt. Les propres études de l'Agence révèlent que beaucoup des petites et moyennes entreprises qu'elle a vérifiées présentaient peu de risques, voire aucun.

L'Agence ne dispose pas de l'information dont elle a besoin pour mesurer l'observation de la loi au fil du temps et, par ricochet, l'efficacité de ses activités. Elle n'a pas encore vérifié les résultats de ses initiatives visant à renforcer l'observation, par les petites et moyennes entreprises, des dispositions législatives régissant la taxe sur les produits et services et la taxe de vente harmonisée.

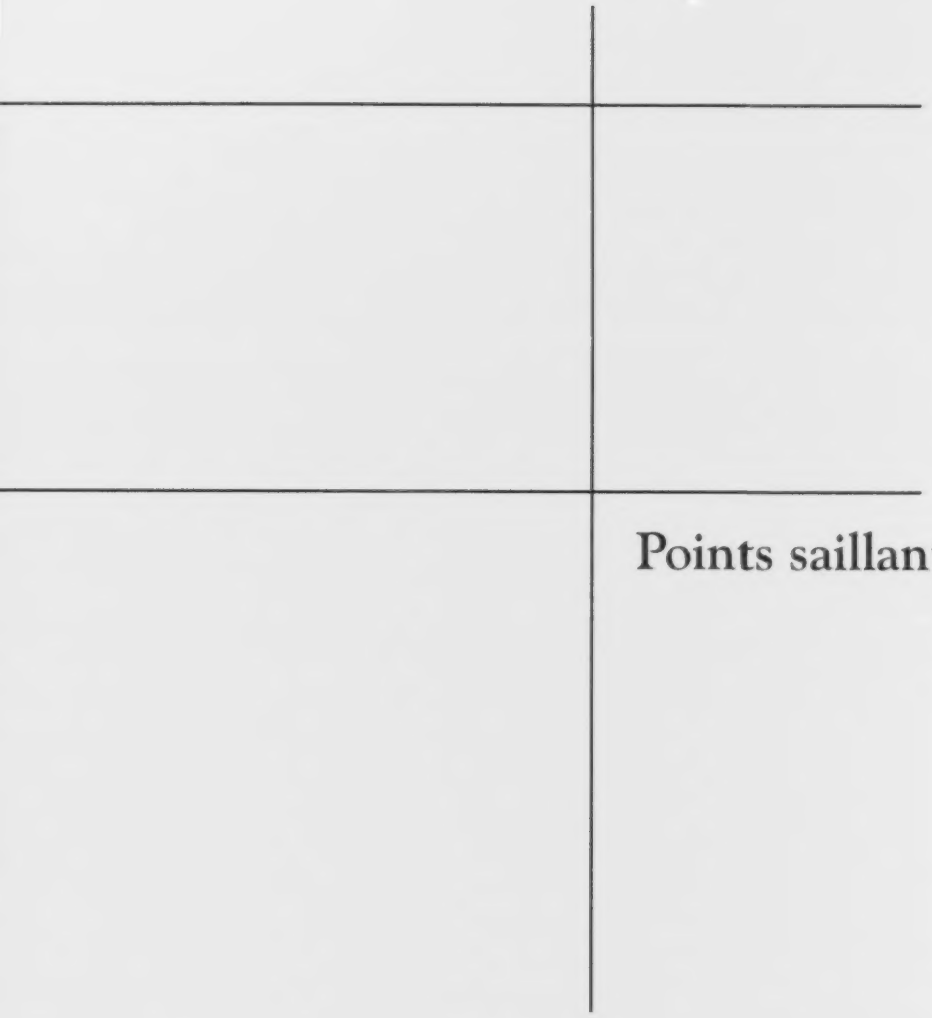
Même si elle n'a pas encore examiné les pénalités prévues par les lois fiscales, afin de déterminer si elles sont efficaces pour améliorer l'observation et

gagner la confiance du public, l'Agence a réduit la pénalité qu'elle applique au versement en retard de l'impôt retenu par les employeurs sur le salaire des employés. Nous avons également relevé que l'Agence n'a pas la compétence législative pour le faire.

La gestion gouvernementale : étude du rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat

Le gouvernement a lancé un ambitieux programme visant à renforcer la gestion dans l'ensemble du secteur public fédéral — programme qui préconise de gérer de manière à maintenir la confiance du public, à améliorer l'économie, l'efficience et l'efficacité et à assurer la reddition de comptes. Le Conseil du Trésor du Canada et son Secrétariat jouent un rôle important dans l'élaboration de ce programme et dans la supervision de sa mise en œuvre dans tous les ministères.

Nous avons mené l'étude dont les résultats sont présentés dans le présent rapport, afin de fournir au Parlement de l'information sur les principaux défis que le gouvernement doit relever pour traduire ce programme en améliorations concrètes de la gestion. Il s'agit là de la première étape d'un plan de vérification à long terme pour notre bureau. Dans le cadre de celui-ci, nous rendrons compte, au cours des prochaines années, de la mesure dans laquelle le programme de gestion du gouvernement fédéral est mis en œuvre avec succès.



Points saillants

Table des matières

Points saillants

Chapitre 1	Conseil national de recherches Canada — La gestion de la recherche de pointe	1
Chapitre 2	Santé Canada — La réglementation des matériels médicaux	3
Chapitre 3	La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme	5
Chapitre 4	Agence canadienne d'inspection des aliments — La réglementation des végétaux à caractères nouveaux	7
Chapitre 5	Agence du revenu du Canada — Les vérifications des petites et moyennes entreprises	9
Chapitre 6	La gestion gouvernementale : utilisation de l'information financière	11
Chapitre 7	La gestion gouvernementale : étude du rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat	14

Conseil national de recherches Canada
La gestion de la recherche de pointe

Chapitre 1

Points saillants

1.1 Le conseil d'administration du Conseil national de recherches Canada (CNRC) ne s'acquitte pas de ses fonctions de direction et de contrôle du travail de l'organisation par l'intermédiaire du président, comme l'exige la *Loi sur le Conseil national de recherches*. Les responsabilités du conseil d'administration ne sont pas clairement définies et, par conséquent, ne sont pas bien comprises par les membres du conseil. Il lui manque ainsi d'importantes structures de gouvernance et de reddition de comptes. Par conséquent, les plans et les décisions de la direction ne font pas l'objet d'un examen critique efficace. La *Loi sur le Conseil national de recherches* n'a pas été mise à jour de façon à incorporer les pratiques exemplaires de gouvernance, comme celles qui ont été incorporées dans les plus récentes lois portant création d'un conseil d'administration.

1.2 Le CNRC doit examiner ses mécanismes organisationnels pour l'établissement de ses priorités afin d'éviter un déséquilibre entre ses activités de recherche et le financement dont il dispose. Même si son budget de base n'a pas augmenté, le CNRC lance actuellement plusieurs initiatives à long terme qui donneront lieu à une augmentation importante de ses infrastructures et à une hausse considérable de son effectif. Au même moment, le CNRC doit relever d'importants défis en ce qui a trait au financement de la plupart de ses activités en cours.

Contexte et autres observations

1.3 Le CNRC jouit d'une renommée internationale dans un large éventail de disciplines scientifiques. Il a de longs antécédents en matière de découvertes scientifiques utiles qui contribuent au bien-être des Canadiens et des habitants à travers le monde. Bien que la plupart des travaux de recherche au CNRC soient bien gérés, la recherche de pointe principalement financée par des crédits parlementaires n'est pas assujettie à un cadre rigoureux d'établissement des priorités dans tous les instituts. Si une telle situation persiste, il pourrait y avoir une érosion des compétences fondamentales dont a besoin le CNRC pour maintenir son avantage concurrentiel sur la scène internationale dans le domaine de la recherche scientifique. À notre avis, les lacunes du cadre d'établissement des priorités découlent du fait que les plans stratégiques et les lignes directrices n'ont pas été mis en œuvre.

1.4 En raison de l'imminence d'une pénurie de chercheurs, le CNRC doit pouvoir continuer de recruter et de maintenir en poste des chercheurs hautement qualifiés pour être en mesure de demeurer une organisation de recherche et développement de pointe. Pour ce faire, le CNRC doit préciser davantage son orientation stratégique en matière de gestion des ressources humaines en se fondant sur les résultats d'une évaluation des risques et des possibilités afin de relever les principaux défis des instituts. En outre, il doit avoir un plan d'action cohérent et complet pour la mise en œuvre de son orientation stratégique.

1.5 Après avoir recueilli et communiqué des données sur le rendement de l'organisation durant sept ans, le CNRC continue à améliorer ses pratiques de mesure du rendement et de communication des résultats grâce à un nouveau cadre de gestion du rendement de l'organisation. Il doit maintenant renforcer et mettre en œuvre ce cadre et corriger les points faibles de son rapport sur le rendement.

Réaction du Conseil national de recherches Canada. Le Conseil national de recherches Canada est d'accord avec nos recommandations et il a fourni une réponse pour chacune d'entre elles. Ces réponses présentent les mesures qu'il prévoit prendre ou qu'il a prises pour y donner suite.

Santé Canada
La réglementation des matériels médicaux

Chapitre 2

Points saillants

2.1 Bien que Santé Canada ait amélioré certains aspects importants de la gestion des risques liés aux matériels médicaux avant leur mise en marché, il doit mieux gérer les risques liés aux matériels après leur mise en marché. En raison de lacunes dans le Programme des matériels médicaux, le Ministère ne dispose pas d'un programme complet pour protéger les Canadiens contre les risques associés aux matériels médicaux, et ce, même s'il s'était engagé à se doter d'un tel programme il y a plus de dix ans. Faute d'instaurer ce type de programme, Santé Canada met en péril sa capacité de protéger la santé des Canadiens et d'assurer leur sécurité, ce qui pourrait se traduire par une augmentation des risques, tant en matière de santé que de responsabilité.

2.2 Le Programme des matériels médicaux actuel assure la gestion des risques avant la mise en marché des matériels grâce aux systèmes qualité exigés et aux activités menées avant la mise en marché.

2.3 Cependant, pour mieux gérer les risques après la mise en marché des matériels, Santé Canada doit instaurer un programme d'inspection plus proactif suite à leur commercialisation, afin de vérifier si l'industrie respecte le *Règlement sur les instruments médicaux*. Il doit aussi adopter une meilleure ligne de conduite pour gérer les risques relatifs à la vente de matériels médicaux non homologués. Par ailleurs, il doit améliorer son système de surveillance après la mise en marché afin d'obtenir, en temps voulu, de l'information complète et exacte sur les événements indésirables survenant suite à l'utilisation des matériels. Enfin, lorsque des préoccupations relatives à la sûreté de ceux-ci sont soulevées, il doit veiller à ce qu'elles soient communiquées rapidement aux personnes qui sont concernées.

2.4 Santé Canada prend des mesures limitées pour réduire les risques associés à la réutilisation des matériels médicaux à usage unique. À titre d'organisme chargé de protéger la santé des Canadiens et d'assurer leur sécurité, il doit immédiatement prendre les mesures qui s'imposent.

Contexte et autres observations

2.5 L'égalité d'accès à des soins de santé de qualité en temps voulu est prioritaire pour les Canadiens. Parce que les matériels médicaux jouent un rôle déterminant à toutes les étapes de la prestation de soins de qualité, l'accès à ces matériels dans des délais raisonnables est également essentiel. Les matériels médicaux, comme les trousses de tests sanguins, les appareils d'imagerie diagnostique et les valvules cardiaques, sont utilisés pour diagnostiquer, traiter, atténuer et prévenir les maladies et les états pathologiques.

2.6 Créé en 1991, le Comité d'étude des instruments médicaux avait pour mission de formuler des recommandations au ministre de la Santé sur la réglementation des matériels médicaux et des activités connexes. Le rapport de 1992 du Comité a servi à la rédaction d'un plan de développement visant à améliorer le programme de réglementation des matériels médicaux. Ce plan et les consultations menées par la suite auprès des parties intéressées ont servi de point de départ au nouveau Programme des matériels médicaux, dont la première mesure a été l'adoption du *Règlement sur les instruments médicaux* en 1998. Depuis, Santé Canada a entrepris de nouvelles activités et en a amélioré d'autres. Toutefois, des lacunes et des faiblesses importantes persistent.

2.7 Au cours de notre vérification, nous avons examiné comment Santé Canada gère les risques et les avantages liés aux matériels médicaux, et ce, à toutes les étapes du cycle de vie d'un matériel homologué. Étant donné que Santé Canada a donné suite au rapport du Comité d'étude des instruments médicaux et s'est efforcé de mettre en œuvre des réformes, nous avons évalué le Programme des matériels médicaux en fonction de la réponse donnée par le Ministère. Nous avons aussi étudié la manière dont les réalisations et les défis associés au Programme ont été mesurés et communiqués au Parlement.

2.8 Santé Canada connaît les lacunes et les faiblesses du Programme, mais n'a déployé que des efforts restreints pour y remédier. L'insuffisance des ressources financières et humaines et le peu de progrès réalisé dans le domaine de la coopération internationale en matière réglementaire empêchent le Ministère de corriger ces lacunes et ces faiblesses et de mettre en œuvre le Programme des matériels médicaux, tel qu'il a été conçu.

2.9 Nos constatations indiquent que, dans sa forme actuelle, le Programme n'est pas viable. Santé Canada doit donc faire un choix : il doit affecter des ressources suffisantes pour mettre en œuvre le Programme, tel qu'il a été conçu, ou modifier le Programme et la réglementation afin de gérer les risques pour la santé et la sécurité d'une manière qui nécessite moins de ressources.

2.10 Santé Canada doit prendre des mesures pour veiller à ce que les Canadiens aient accès, en temps utile, à tous les matériels médicaux disponibles. Il doit aussi jouer un rôle plus dynamique lors de la conduite des essais expérimentaux.

2.11 Enfin, Santé Canada doit améliorer l'évaluation et la mesure des résultats obtenus en vertu du Programme des matériels médicaux ainsi que les rapports qu'il communique au Parlement à ce sujet. Cela est particulièrement important étant donné les défis associés au Programme et les questions qui se posent quant à son maintien dans sa forme actuelle ou à son réaménagement.

Réaction du Ministère. Les réponses de Santé Canada à nos recommandations figurent dans ce chapitre. Le Ministère est d'accord avec nos recommandations et a accepté de prendre des mesures correctives pour y donner suite. Dans certains cas, les mesures sont déjà en voie d'être mises en œuvre.

La sécurité nationale au Canada
L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme

Chapitre 3

Points saillants

3.1 En réaction aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le gouvernement du Canada a pris plusieurs mesures : il a constitué le Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme, présidé par le vice-premier ministre; pour la gestion de la crise initiale, il a mobilisé l'appareil militaire, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et la fonction publique; il a ensuite conçu une initiative à long terme visant à améliorer la sécurité nationale. Dans le budget de 2001, il a affecté 7,7 milliards d'argent frais sur cinq ans à l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme en vue d'améliorer la sécurité des Canadiens.

3.2 Lors de notre vérification, nous avons examiné la gestion globale de cette initiative. Nous nous sommes également attachés aux éléments suivants : la coordination des services du renseignement entre ministères et organismes gouvernementaux et la capacité de ces ministères et organismes à fournir une information adéquate au personnel chargé de l'application de la loi. De plus, nous avons examiné de manière détaillée les questions particulières suivantes : l'interopérabilité des systèmes d'information sur la sécurité et le renseignement; l'identification dactyloscopique (c.-à-d. l'identification par les empreintes digitales); le contrôle des travailleurs des aéroports qui ont besoin de cotes de sécurité pour pénétrer dans des zones aéroportuaires réglementées. D'autres pays, y compris les États-Unis, ont étudié des questions semblables pour parvenir à des conclusions comparables à celles de notre vérification.

3.3 Nous avons constaté que le gouvernement s'était doté de systèmes de gestion lui permettant de donner une orientation et d'exercer un contrôle à l'égard des dépenses et des rapports relatifs aux activités menées en vertu de cette initiative. La vaste majorité des fonds affectés à cette fin dans le budget de 2001 sont allés aux domaines prioritaires. En outre, le Secrétariat du Conseil du Trésor suit les dépenses et tente d'évaluer les améliorations apportées à la sécurité grâce à cette même initiative. Nous nous sommes toutefois rendu compte que le gouvernement ne disposait pas de cadre de gestion lui permettant d'orienter les décisions d'investissement, de gestion et de développement, de diriger les interventions complémentaires dans les divers organismes et de choisir entre des priorités concurrentes.

3.4 Dans l'ensemble, le gouvernement a failli à la tâche de rendre les systèmes d'information sur la sécurité plus aptes à échanger les uns avec les autres. Par conséquent, les améliorations jugées nécessaires se trouveront retardées de plusieurs années. De plus, bien qu'il ait lancé des programmes

qui auraient pour effet d'engendrer d'autres besoins en matière d'identification dactyloscopique, le gouvernement n'a pas prévu, dans son initiative, de projets susceptibles de l'aider à répondre à une demande accrue dans ce domaine.

3.5 Nous avons aussi constaté des lacunes dans la gestion du renseignement à l'échelle du gouvernement. Un manque de coordination a laissé des vides dans le champ d'application des activités de renseignement et créé du double emploi. Dans l'ensemble, le gouvernement n'a pas bien évalué les enseignements à tirer, en matière de renseignement, d'incidents critiques tels que les attentats du 11 septembre; il n'a pas non plus élaboré de programmes d'amélioration ni assuré le suivi voulu. Individuellement, certains organismes ont mis en place de nouveaux mécanismes de coordination, mais certains ministères ne participent toujours pas à de telles activités d'intégration.

3.6 Nous avons constaté des lacunes et des incohérences dans les listes de surveillance qui servent à filtrer les demandeurs de visa ou de statut de réfugié et les voyageurs qui veulent entrer en territoire canadien. Il n'y a pas de contrôle général de la qualité de cette fonction essentielle dont l'exécution relève de plusieurs ministères et organismes. Personne ne contrôle les retards d'entrée des données ni la qualité des données de ces listes.

3.7 Enfin, comme les renseignements criminels ne sont pas utilisés en vue de filtrer les demandeurs de cotes de sécurité pour l'accès aux zones réglementées des aéroports, on accorde les cotes sans vérifier si les intéressés ont des liens avec le milieu criminel. Transports Canada ne reçoit pas toute l'information dont dispose la police et a donc accordé une cote à de nombreuses personnes dont la fiabilité est douteuse. Si les travailleurs du transport aérien ayant accès aux avions manquent de fiabilité, les dépenses consacrées à la sécurité des voyageurs et des marchandises seront moins utiles.

Réaction des ministères et organismes. Dans l'ensemble, ils ont accepté nos recommandations même si les mesures correctives que les ministères et organismes se sont engagés à prendre sont parfois vagues. Nous avons constaté que les réponses de l'Agence des services frontaliers du Canada et du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile donnent un tableau clair de leurs intentions.

Agence canadienne d'inspection des aliments

La réglementation des végétaux à caractères nouveaux

Chapitre 4

Points saillants

4.1 L'Agence canadienne d'inspection des aliments réglemente la dissémination dans l'environnement des végétaux dérivés de la biotechnologie, lesquels font partie d'une grande catégorie appelée végétaux à caractères nouveaux. Notre vérification a révélé des lacunes quant aux pratiques de gestion de l'Agence à l'égard des risques associés à la dissémination de ces végétaux dans l'environnement. Nos constatations font craindre que l'Agence ne réglemente peut-être pas de façon uniforme la dissémination de ces végétaux en milieu ouvert.

4.2 Notre vérification a porté sur les processus que l'Agence canadienne d'inspection des aliments avait instaurés pour assumer ses responsabilités à l'égard de la réglementation des végétaux à caractères nouveaux. Nos procédés de vérification n'étaient cependant pas conçus pour déterminer si des végétaux à caractères nouveaux non déclarés et non décelés entraient au Canada, si des végétaux ornementaux à caractères nouveaux non autorisés étaient présents au Canada ou si l'Agence avait approuvé des végétaux à caractères nouveaux qui n'auraient pas dû l'être. Aucune information ne nous a amenés à croire que de telles situations se soient produites.

4.3 Nos constatations laissent présager la nécessité de renforcer certains aspects importants des processus de réglementation des végétaux à caractères nouveaux par l'Agence. Comme la prochaine génération de tels végétaux pourrait présenter des risques nouveaux et plus complexes pour l'environnement, il est important que l'Agence donne suite à nos recommandations si elle veut être en mesure de relever ces défis.

4.4 Nous avons constaté qu'il existe un risque que des végétaux à caractères nouveaux non déclarés et non décelés soient importés au Canada et, par conséquent, qu'ils puissent échapper au système canadien de réglementation. Il existe aussi un risque que des végétaux ornementaux à caractères nouveaux, non approuvés, soient présents au Canada.

4.5 La gestion de la résistance des insectes est une condition imposée par l'Agence lorsqu'elle autorise des végétaux à caractères nouveaux résistant aux insectes. Il est à noter, toutefois, que les vérifications des conditions de dissémination en milieu ouvert du maïs résistant aux insectes par l'Agence ne lui ont pas encore permis de vérifier tout à fait la conformité à ses conditions.

4.6 Afin d'assurer la qualité et l'uniformité de l'exécution du programme de réglementation des végétaux à caractères nouveaux, nous nous attendions à ce que l'Agence ait documenté et mis en application un système de gestion

de la qualité destiné à régir ses évaluations. Nous avons relevé des défauts dans le mode opératoire normalisé qui appuie ses décisions concernant la dissémination en milieu ouvert et nous avons constaté que la documentation versée dans les dossiers était fragmentaire et que la définition des normes de qualité des données régissant les évaluations était incomplète. Par exemple, comme les documents justificatifs étaient insuffisants, la méthode employée par l'Agence pour évaluer les effets à long terme sur l'environnement, avant d'autoriser la dissémination des végétaux à caractères nouveaux en milieu ouvert, n'était donc pas transparente.

Contexte et autres observations

4.7 Le gouvernement du Canada a estimé que la biotechnologie est une industrie de première importance pour la croissance économique et la compétitivité internationale. Aussi a-t-il investi considérablement dans la recherche, la promotion, le développement économique et la réglementation de la biotechnologie.

4.8 Trois organismes fédéraux se partagent actuellement la responsabilité de réglementer les produits de la biotechnologie quant à leurs effets possibles sur la santé et l'environnement. La présente vérification était axée sur les activités de réglementation menées par l'Agence pour gérer les risques environnementaux que présentent les végétaux à caractères nouveaux, grande catégorie qui comprend les végétaux dérivés de la biotechnologie. L'Agence fait observer que le Canada est le seul pays qui applique cette approche de réglementation.

4.9 Il est essentiel que le Canada ait et mette en œuvre un cadre de réglementation solide s'il veut tirer parti des avantages que peuvent procurer les végétaux à caractères nouveaux, tout en gérant comme il se doit les risques possibles. L'approbation d'un végétal à caractères nouveaux, nocif pour l'environnement ou pour la santé humaine, pourrait miner la confiance du public dans le système de réglementation.

Réaction de l'Agence. L'Agence est d'accord avec nos recommandations. Les plans et les mesures qu'elle a adoptés sont exposés tout au long du chapitre, aux rubriques « Réponse de l'Agence ».

Agence du revenu du Canada
Les vérifications des petites et moyennes entreprises

Chapitre 5

Points saillants

5.1 L'Agence du revenu du Canada ne dispose pas des ressources nécessaires pour mener des activités de vérification de l'observation dans tous les secteurs à la fois. Elle doit faire des compromis quand elle décide où affecter ses ressources pour écarter les menaces possibles à l'assiette fiscale. Pour ce faire, elle doit veiller à ce que tous les risques pour l'assiette fiscale soient relevés et pris en considération de façon uniforme.

5.2 L'Agence a pour objectif d'améliorer l'observation des lois fiscales. Toutefois, elle ne dispose pas de l'information nécessaire pour pouvoir mesurer l'observation au fil du temps et, par conséquent, l'efficacité de ses activités en la matière. Par exemple, l'Agence n'a pas estimé le montant de ses remboursements en trop de la taxe sur les produits et services et de la taxe de vente harmonisée (TPS/TVH). À l'heure actuelle, elle en est seulement à l'étape d'élaboration d'un cadre de mesure de l'observation.

5.3 La stratégie de vérification des petites et moyennes entreprises pourrait s'inspirer davantage du risque qu'elles posent. Dans chacun des bureaux des services fiscaux, le nombre d'employés affectés aux vérifications des petites et moyennes entreprises est établi en fonction de la population des divers segments de contribuables servis plutôt que du risque et de la complexité que présentent leurs affaires. Pour atteindre leurs objectifs de vérification, les bureaux des services fiscaux peuvent limiter jusqu'à 50 p. 100 de leurs vérifications à une à trois questions seulement. Ces vérifications restreintes prennent moins de temps à effectuer, mais elles ne permettent pas d'évaluer si, globalement, les contribuables respectent les lois fiscales. De plus, deux études menées par l'Agence ont révélé que 40 p. 100 des petites et moyennes entreprises vérifiées au cours d'une année donnée n'avaient que peu ou pas d'impôt ou de taxe pouvant être à risque selon le système informatisé d'évaluation du risque de l'Agence.

5.4 Les propres examens de l'assurance de la qualité de l'Agence montrent que les vérifications des petites et moyennes entreprises doivent être plus rigoureuses. Nous avons noté plusieurs domaines où les vérificateurs doivent apporter des améliorations, par exemple en ayant recours à des méthodes indirectes de vérification et en envisageant plus souvent l'application de pénalités.

Contexte et autres observations

5.5 En décembre 2003, le gouvernement a annoncé une réorganisation importante de certains ministères et organismes. Les services douaniers de l'Agence des douanes et du revenu du Canada ont été transférés à la nouvelle

Agence des services frontaliers du Canada. Le reste de l'organisation constitue maintenant l'Agence du revenu du Canada.

5.6 L'Agence définit les petites et moyennes entreprises comme incluant tous les travailleurs indépendants, les petites et moyennes sociétés, les sociétés de personnes et les fiducies. Les petites et moyennes entreprises comprennent quelque 4,5 millions de contribuables. L'impôt des travailleurs indépendants représentait presque 10 p. 100 des 90 milliards de dollars de recettes fiscales fédérales provenant de l'impôt des particuliers en 2003, alors que 36,5 p. 100 des 22 milliards de dollars de recettes fiscales fédérales provenant de l'impôt des sociétés cette année-là venaient des sociétés dont les revenus annuels bruts étaient inférieurs à 15 millions de dollars. Plus de 60 p. 100 des recettes nettes découlant de la taxe sur les produits et services et de la taxe de vente harmonisée (TPS/TVH), autres que la taxe perçue par les services des douanes sur les marchandises importées, proviennent des petites et moyennes entreprises.

5.7 Le secteur de la petite et moyenne entreprise croît en raison de la tendance à la hausse du travail indépendant. C'est aussi le secteur où l'on risque le plus de participer à des activités liées à l'économie clandestine.

5.8 Des systèmes informatisés d'évaluation du risque, ainsi que des vérificateurs chevronnés, sont actuellement mis à contribution pour repérer les contribuables qui n'observent pas la loi. Les vérifications des contribuables signalés par les systèmes comme étant très susceptibles de ne pas observer la loi provoquent l'établissement de nouvelles cotisations beaucoup plus élevées que les vérifications sélectionnées par d'autres moyens.

5.9 L'Agence a apporté des modifications aux critères d'évaluation du risque par ordinateur pour choisir quelles demandes de remboursement de la TPS/TVH feront l'objet d'une vérification. De plus, elle a mis sur pied plusieurs initiatives et projets pilotes visant à renforcer l'observation des dispositions législatives régissant la TPS/TVH. La validité des critères d'évaluation du risque et les résultats des nouvelles initiatives doivent maintenant être mesurés.

5.10 Il reste à l'Agence à effectuer un examen systématique des pénalités prévues par les lois fiscales afin d'en déterminer l'efficacité pour ce qui est d'améliorer l'observation et de gagner la confiance du public. Nous avons constaté que l'Agence a réduit une certaine pénalité qu'elle applique au versement en retard de l'impôt retenu par l'employeur sur le salaire des employés, mais qu'elle n'a pas la compétence législative pour le faire.

Réaction de l'Agence. L'Agence du Revenu du Canada est d'accord avec toutes nos recommandations, à l'exception d'une. Dans ses réponses, elle fournit de l'information de base et décrit les mesures qu'elle entend prendre pour mettre en œuvre les recommandations.

L'Agence croit qu'accepter une de nos recommandations portant sur une meilleure compréhension du comportement relatif à l'observation détournerait ses ressources d'autres activités et imposerait un fardeau aux contribuables qui respectent la loi.

La gestion gouvernementale
Utilisation de l'information financière

Chapitre 6

Points saillants

6.1 Le gouvernement continue d'améliorer l'information financière et a notamment adopté avec succès la comptabilité d'exercice intégrale pour la préparation de ses états financiers sommaires de 2003. Le fait d'avoir apporté ce changement aux états financiers sommaires de cet exercice est une réalisation importante. Le gouvernement peut à juste titre être fier des résultats de son labeur et du fait que ces améliorations font du Canada un chef de file mondial parmi les gouvernements nationaux dans le domaine de la communication de l'information financière.

6.2 Cependant, l'adoption de la comptabilité d'exercice pour l'établissement des états financiers sommaires n'a jamais été considérée comme une fin en soi, mais fait partie d'une initiative plus vaste qui vise à améliorer la gestion et le contrôle financiers au sein du gouvernement. Il reste encore du travail à faire pour régler certaines questions.

6.3 Les ministères et organismes doivent désormais améliorer l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice, information qu'ils se doivent quotidiennement d'utiliser pour formuler leurs décisions, assurer leur gestion et établir leurs rapports. Sinon, la comptabilité d'exercice risque simplement d'être considérée comme un projet qui n'a été réalisé que pour donner suite à des initiatives ou à des directives d'organismes centraux comme le Secrétariat du Conseil du Trésor.

6.4 Le Bureau du contrôleur général du Canada doit prendre la direction de ce changement en tirant parti de l'intérêt créé par les réussites récentes, en faisant progresser énergiquement la gestion et le contrôle financiers au gouvernement. Il doit aussi établir une stratégie visant à renforcer les compétences en finances des titulaires de postes d'agent financier supérieur et veiller à ce qu'une fonction solide de contrôleur soit établie dans tous les ministères.

6.5 Le gouvernement doit terminer l'étude de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice au niveau des ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor continue d'affirmer que cette question complexe exige une étude approfondie avant qu'une décision puisse être prise, et cela même si le gouvernement examine cette question depuis déjà plusieurs années.

6.6 Les ministères et organismes doivent prendre d'autres mesures et agir avec plus de célérité pour corriger les faiblesses de leurs contrôles internes. Des systèmes de contrôle interne complets et intégrés jouent un rôle majeur pour assurer la production d'une information financière de grande qualité.

Nous examinons depuis trois ans les systèmes de contrôle interne des ministères et organismes et nous continuons malgré tout d'y relever les mêmes faiblesses qu'en 2001.

Contexte et autres observations

6.7 Pour obtenir des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes, il est essentiel de disposer d'une information financière complète et de contrôles internes solides. L'intégration de l'information financière et non financière au processus de prise de décisions, la mise en place de systèmes d'information financière et de contrôles financiers efficaces dans tous les secteurs du gouvernement et l'établissement de solides politiques et procédures financières, tout cela contribuera à l'amélioration constante de l'intendance des activités gouvernementales.

6.8 L'information financière basée sur la comptabilité d'exercice est essentielle à une bonne information financière au gouvernement. Selon la méthode de la comptabilité d'exercice, les opérations et les autres événements économiques sont constatés au moment où ils se produisent, et non pas au moment de la rentrée ou de la sortie de fonds ou l'équivalent. Les dépenses sont portées aux comptes de l'exercice au cours duquel les biens ou les services sont utilisés, les recettes sont comptabilisées dans l'exercice auquel elles appartiennent, et les avantages économiques pluriannuels associés aux immobilisations sont comptabilisés dans l'exercice où ils sont utilisés.

6.9 L'information financière basée sur la comptabilité d'exercice aide ceux qui l'utilisent à comprendre ce qu'englobent financièrement les activités gouvernementales — les ressources, les obligations, le financement, les coûts et les effets de ses activités, y compris le coût d'utilisation des actifs au fil du temps. Ce tableau plus complet permet aux législateurs de tenir le gouvernement davantage responsable de l'intendance de ses actifs, des coûts entiers de ses programmes, et de sa capacité de s'acquitter de ses obligations financières à court et à long terme.

6.10 L'information financière basée sur la comptabilité d'exercice peut aussi contribuer à améliorer la prise de décisions dans les ministères. Les gestionnaires mettront davantage l'accent sur l'intendance des actifs et des passifs sur lesquels ils exercent un contrôle, tiendront compte de tous les coûts liés aux services à offrir au cours de l'exercice et pourront voir comment l'éventail complet des coûts peut influer sur leur utilisation des fonds publics et des actifs.

6.11 Le mode de fonctionnement actuel du gouvernement encourage les gestionnaires à s'intéresser davantage au montant des crédits affectés qu'il leur reste à dépenser (solde de trésorerie disponible) plutôt qu'aux coûts entiers selon la comptabilité d'exercice de leurs programmes et activités. Par conséquent, l'information sur les coûts entiers n'est pas jugée aussi importante que l'information sur les décaissements. Cette façon de faire s'explique, entre autres, par le fait que la méthode de comptabilité utilisée pour le système de gestion des dépenses du gouvernement n'est pas la

comptabilité d'exercice. Les gestionnaires des ministères et organismes estiment toujours devoir rendre compte de leur gestion en fonction de la méthode de comptabilité utilisée et de l'affectation des fonds qu'elle autorise.

6.12 De plus, il faudra apporter d'autres améliorations au modèle actuel utilisé pour les états financiers des ministères, car ce modèle n'exige pas de comptabiliser ni de présenter certains coûts et certains éléments de passif importants ou de présenter les redressements apportés à la valeur de certains éléments d'actif ou de passif. À notre avis, sans cette information, les états financiers des ministères ne fournissent pas une information juste et fiable sur les coûts des programmes et sur les éléments d'actif et de passif.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat a accepté nos recommandations. Ses réponses, reproduites dans le présent chapitre, présentent les mesures prises, ou les mesures que l'on entend prendre, pour donner suite aux recommandations.

La gestion gouvernementale
Étude du rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat

Chapitre 7 Aperçu

7.1 Dans la foulée de l'Examen des programmes de 1994-1995, le gouvernement a entrepris un ambitieux programme visant à renforcer la gestion dans l'ensemble du secteur public fédéral. L'objectif est de garantir que les principaux éléments d'une bonne gestion sont en place et qu'ils fonctionnent bien ensemble.

7.2 Le programme de gestion actuel reflète plusieurs thèmes qui reviennent périodiquement dans l'administration publique, notamment comment gérer les fonds, le personnel et l'information de manière à :

- maintenir la confiance du public;
- améliorer l'économie, l'efficience et l'efficacité;
- assurer la transparence et la reddition de comptes.

7.3 Le Conseil du Trésor du Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor jouent un rôle de premier plan dans l'élaboration et l'amélioration du programme de gestion du gouvernement et la supervision de sa mise en œuvre dans les ministères et organismes. À ce titre, ils ont d'importants défis à relever.

- **Donner le ton depuis le sommet :** maintenir l'intérêt et l'appui des ministres, des hauts fonctionnaires et des parlementaires pour le programme de gestion.
- **Faire correspondre la capacité au mandat du Conseil du Trésor et de son Secrétariat :** définir les responsabilités de base et disposer des bonnes personnes aux bons endroits et veiller à ce que ces personnes disposent de l'information dont elles ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités.
- **Renforcer la capacité des ministères :** veiller à ce que les ministères disposent des ressources et des outils pour s'acquitter de leurs responsabilités de gestion.
- **Établir et maintenir des relations de travail efficaces avec les ministères :** étant donné que les responsabilités de gestion sont partagées par les ministères et organismes, se servir des communications et appeler à la coopération, à la coordination et au partage de l'information pour permettre à chacun de faire sa part.
- **Maintenir l'impulsion :** tenir compte du cycle complet de gestion — orientation stratégique, planification, mise en œuvre, surveillance et

amélioration — sur une période prolongée, pour chaque initiative de réforme.

- **Utiliser le mieux possible la trousse d'outil :** parmi les divers moyens qui existent pour influencer les ministères et leurs employés, déterminer ceux qui réussissent le mieux, dans quelles circonstances, et les appliquer.

Contexte

7.4 La présente étude fournit au Parlement de l'information sur les principaux défis que le Conseil du Trésor et son Secrétariat doivent relever en vue d'élaborer, d'améliorer et de mettre en œuvre le programme de gestion du gouvernement fédéral. Elle constitue une première étape dans l'élaboration d'un plan de vérification à long terme du Bureau du vérificateur général, portant sur les éléments clés du programme de gestion du gouvernement fédéral et le rôle joué par le Conseil du Trésor à cet égard.

7.5 Au moment où l'étude était presque achevée, le premier ministre a annoncé un certain nombre de changements aux pratiques de gestion du gouvernement fédéral. Les changements les plus pertinents en ce qui concerne la présente étude sont les suivants :

- le Conseil du Trésor et son Secrétariat se concentreront sur la surveillance des dépenses gouvernementales, notamment sur la réaffectation continue des fonds à partir des priorités les plus faibles vers les priorités les plus élevées;
- on établira un bureau distinct du contrôleur général au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor qui veillera à garantir que les ministères respectent les politiques du Conseil en matière de dépenses et d'intendance et qui fournira une orientation fonctionnelle aux contrôleurs des ministères;
- un nouveau comité du Cabinet chargé de l'examen des dépenses sera responsable de contrôler les dépenses et de voir à ce qu'elles correspondent aux priorités en constante évolution du gouvernement;
- une nouvelle agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique veillera à améliorer la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique et à mettre en œuvre l'initiative de modernisation du gouvernement;
- la responsabilité du projet Gouvernement en direct est transférée du Secrétariat du Conseil du Trésor à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Mars 2004

Table des matières principale

	Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants
Chapitre 1	Conseil national de recherches Canada — La gestion de la recherche de pointe
Chapitre 2	Santé Canada — La réglementation des matériels médicaux
Chapitre 3	La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme
Chapitre 4	Agence canadienne d'inspection des aliments — La réglementation des végétaux à caractères nouveaux
Chapitre 5	Agence du revenu du Canada — Les vérifications des petites et moyennes entreprises
Chapitre 6	La gestion gouvernementale : utilisation de l'information financière
Chapitre 7	La gestion gouvernementale : étude du rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat

2004

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

MARS

Chapitre 1

Conseil national de recherches Canada —
La gestion de la recherche de pointe

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de mars 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/1-1F
ISBN 0-662-76023-9

Chapitre

1

Conseil national de recherches Canada

La gestion de la recherche de pointe

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Contributions du Conseil national de recherches Canada 4

Objet de la vérification 6

Observations et recommandations 6

Gouvernance 6

Le régime de gouvernance et de reddition de comptes ne permet pas d'effectuer un examen critique efficace des décisions de gestion 6

Établissement de l'orientation stratégique de l'organisation 10

Bonnes pratiques dans l'élaboration de la vision 10

Nécessité d'examiner les mécanismes d'établissement des priorités 11

Nécessité d'effectuer un examen complet des domaines de recherche 14

Gestion de la recherche dans les instituts 17

Les recherches financées principalement par des crédits parlementaires apportent une contribution importante 17

Certains instituts ont besoin d'un meilleur cadre d'établissement des priorités 18

Les instituts n'ont pas la documentation pertinente pour étayer les décisions importantes 20

Gestion des ressources humaines 21

L'orientation stratégique de Vision 2006 doit être approfondie 22

Il faudrait établir un plan d'action pour la mise en œuvre de l'orientation stratégique 25

Mesure du rendement et communication des résultats 27

La mesure du rendement des activités de recherche et développement est une tâche complexe et difficile 27

Il y a des défis liés au nouveau cadre de mesure du rendement 28

Le rapport sur le rendement doit être amélioré 30

Conclusion 31

À propos de la vérification 34

Conseil national de recherches Canada
La gestion de la recherche de pointe

Points saillants

1.1 Le conseil d'administration du Conseil national de recherches Canada (CNRC) ne s'acquitte pas de ses fonctions de direction et de contrôle du travail de l'organisation par l'intermédiaire du président, comme l'exige la *Loi sur le Conseil national de recherches*. Les responsabilités du conseil d'administration ne sont pas clairement définies et, par conséquent, ne sont pas bien comprises par les membres du conseil. Il lui manque ainsi d'importantes structures de gouvernance et de reddition de comptes. Par conséquent, les plans et les décisions de la direction ne font pas l'objet d'un examen critique efficace. La *Loi sur le Conseil national de recherches* n'a pas été mise à jour de façon à incorporer les pratiques exemplaires de gouvernance, comme celles qui ont été incorporées dans les plus récentes lois portant création d'un conseil d'administration.

1.2 Le CNRC doit examiner ses mécanismes organisationnels pour l'établissement de ses priorités afin d'éviter un déséquilibre entre ses activités de recherche et le financement dont il dispose. Même si son budget de base n'a pas augmenté, le CNRC lance actuellement plusieurs initiatives à long terme qui donneront lieu à une augmentation importante de ses infrastructures et à une hausse considérable de son effectif. Au même moment, le CNRC doit relever d'importants défis en ce qui a trait au financement de la plupart de ses activités en cours.

Contexte et autres observations

1.3 Le CNRC jouit d'une renommée internationale dans un large éventail de disciplines scientifiques. Il a de longs antécédents en matière de découvertes scientifiques utiles qui contribuent au bien-être des Canadiens et des habitants à travers le monde. Bien que la plupart des travaux de recherche au CNRC soient bien gérés, la recherche de pointe principalement financée par des crédits parlementaires n'est pas assujettie à un cadre rigoureux d'établissement des priorités dans tous les instituts. Si une telle situation persiste, il pourrait y avoir une érosion des compétences fondamentales dont a besoin le CNRC pour maintenir son avantage concurrentiel sur la scène internationale dans le domaine de la recherche scientifique. À notre avis, les lacunes du cadre d'établissement des priorités découlent du fait que les plans stratégiques et les lignes directrices n'ont pas été mis en œuvre.

1.4 En raison de l'imminence d'une pénurie de chercheurs, le CNRC doit pouvoir continuer de recruter et de maintenir en poste des chercheurs hautement qualifiés pour être en mesure de demeurer une organisation de recherche et développement de pointe. Pour ce faire, le CNRC doit préciser davantage son orientation stratégique en matière de gestion des ressources humaines en se fondant sur les résultats d'une évaluation des risques et des possibilités afin de relever les principaux défis des instituts. En outre, il doit avoir un plan d'action cohérent et complet pour la mise en œuvre de son orientation stratégique.

1.5 Après avoir recueilli et communiqué des données sur le rendement de l'organisation durant sept ans, le CNRC continue à améliorer ses pratiques de mesure du rendement et de communication des résultats grâce à un nouveau cadre de gestion du rendement de l'organisation. Il doit maintenant renforcer et mettre en œuvre ce cadre et corriger les points faibles de son rapport sur le rendement.

Réaction du Conseil national de recherches Canada. Le Conseil national de recherches Canada est d'accord avec nos recommandations et il a fourni une réponse pour chacune d'entre elles. Ces réponses présentent les mesures qu'il prévoit prendre ou qu'il a prises pour y donner suite.

Introduction

1.6 Les activités fédérales en sciences et technologie (S-T) jouent un rôle important qui permet au gouvernement de s'acquitter de ses responsabilités dans les secteurs comme la santé et la sécurité, la protection de l'environnement, les communications et le développement social et économique. Statistique Canada estime que le gouvernement fédéral a consacré 8 milliards de dollars aux activités relatives aux S-T en 2002-2003, dont 5 milliards de dollars à la recherche et développement (R-D).

1.7 Un certain nombre de ministères et d'organismes fédéraux participent à la R-D. Parmi ceux-ci, le Conseil national de recherches Canada (CNRC) est l'organisme du gouvernement dont les activités de recherche ont la plus grande envergure. En 2002-2003, le CNRC a dépensé environ 800 millions de dollars provenant de crédits parlementaires et de transferts gouvernementaux (80 p. 100) et de revenus auto-générés (20 p. 100). Pour la même période, le CNRC avait tout près de 4 000 employés, ainsi que 1 200 chercheurs invités provenant d'universités canadiennes et étrangères ainsi que d'organisations des secteurs public et privé. Le CNRC reçoit plus de crédits parlementaires, est doté d'un plus grand nombre d'employés et possède et gère davantage d'immeubles que la plupart des sociétés d'État et des établissements publics.

1.8 Le mandat du CNRC, selon la *Loi sur le Conseil national de recherches*, est d'« … entreprendre, aider ou promouvoir des recherches scientifiques et industrielles… » qui sont dans l'intérêt national du Canada. La *Loi* confie aussi au CNRC le mandat relié à « …l'étude et la détermination des unités et techniques de mesure… ». La *Loi sur les poids et mesures* définit un mandat pour le CNRC qui a trait au calibrage et à la certification des étalons de mesure. La vision du CNRC, qui est énoncée dans son document intitulé *Vision 2006*, publié en avril 2002, est la suivante : « Reconnu mondialement pour ses travaux de recherche et son innovation, le CNRC est le chef de file du développement d'une économie du savoir axée sur l'innovation au Canada grâce à la science et à la technologie. »

1.9 Le CNRC considère qu'il joue un rôle unique dans le transfert des technologies à l'industrie, dans la diffusion des connaissances au sein de celle-ci et dans l'amélioration de l'innovation au Canada. Il se voit comme le « champion public » qui permet aux organisations et aux collectivités canadiennes d'en arriver à une croissance durable axée sur le savoir tout en consolidant les liens avec les universités et l'industrie. Contrairement à la plupart des autres organismes de recherche, les instituts du CNRC couvrent tout le continuum de la recherche, de l'exploration aux applications. Ils effectuent des recherches dans un large éventail de domaines, notamment l'aérospatiale, la biotechnologie, la construction, l'information et les communications, la fabrication, la nanotechnologie et le génie océanique. La plupart de ces recherches sont effectuées en collaboration avec l'industrie, les universités, d'autres entités gouvernementales, ainsi qu'avec des organismes internationaux.

Nanotechnologie — Fabrication d'objets à une échelle qui est mesurée en milliardièmes de mètre.

Quelques découvertes et succès du Conseil national de recherches Canada

- Il a développé un vaccin très efficace contre la méningite C, une maladie qui tue 10 p. 100 de ses victimes et peut causer des lésions cérébrales permanentes, la surdité ou une déficience mentale chez les survivants. Ce vaccin a produit à ce jour des redevances d'environ 10 millions de dollars pour le CNRC.
- Il a contribué à la création du canola, une culture marchande rapportant plus de 2 milliards de dollars aux agriculteurs canadiens.
- Il a élaboré un prototype réussi de transistor « à spin unique » constitué d'un point quantique. Il s'agit d'une percée importante en raison du plafonnement de la technologie actuelle.
- Il a isolé des anticorps qui ciblent les tumeurs, dans le cadre du développement de nouvelles immunotoxines pour tuer les cellules cancéreuses.

Le Conseil national de recherches Canada a mis au point des techniques et de l'équipement d'imagerie de pointe facilitant le diagnostic et le traitement des maladies humaines.

1.10 Le CNRC compte 18 instituts de recherche et deux centres de technologie au Canada, de même que l'Institut canadien de l'information scientifique et technique et le Programme d'aide à la recherche industrielle (voir la pièce 1.1). Les instituts du CNRC, qui sont situés dans neuf provinces, se spécialisent chacun dans un domaine différent de recherche, comptent de 60 à 320 employés et rendent compte à l'administration centrale du CNRC par l'intermédiaire d'un directeur général et d'un vice-président. Les centres de technologie sont plus petits et mènent leurs activités selon le principe du recouvrement des coûts. En 2002-2003, le CNRC a dépensé environ 450 millions de dollars pour ses instituts et ses centres de technologie, 100 millions de dollars pour ses directions générales et 245 millions de dollars pour d'autres activités (voir les paragraphes 1.12 à 1.14).

Contributions du Conseil national de recherches Canada

1.11 Le CNRC a de longs antécédents en matière de découvertes scientifiques utiles qui contribuent au bien-être des Canadiens et des habitants à travers le monde. Il s'est mérité une reconnaissance internationale dans un large éventail de disciplines scientifiques. Il joue un rôle clé dans le maintien de l'avantage concurrentiel du Canada au sein d'une économie axée sur le savoir.

1.12 L'Institut canadien de l'information scientifique et technique (ICIST) est le plus important éditeur et diffuseur de documents d'information scientifique, technique et médicale du Canada. En 2002-2003, l'ICIST a dépensé environ 53 millions de dollars pour fournir tout près d'un million de documents aux universitaires, aux industries, aux gouvernements et aux professionnels de la santé du Canada et d'autres pays.

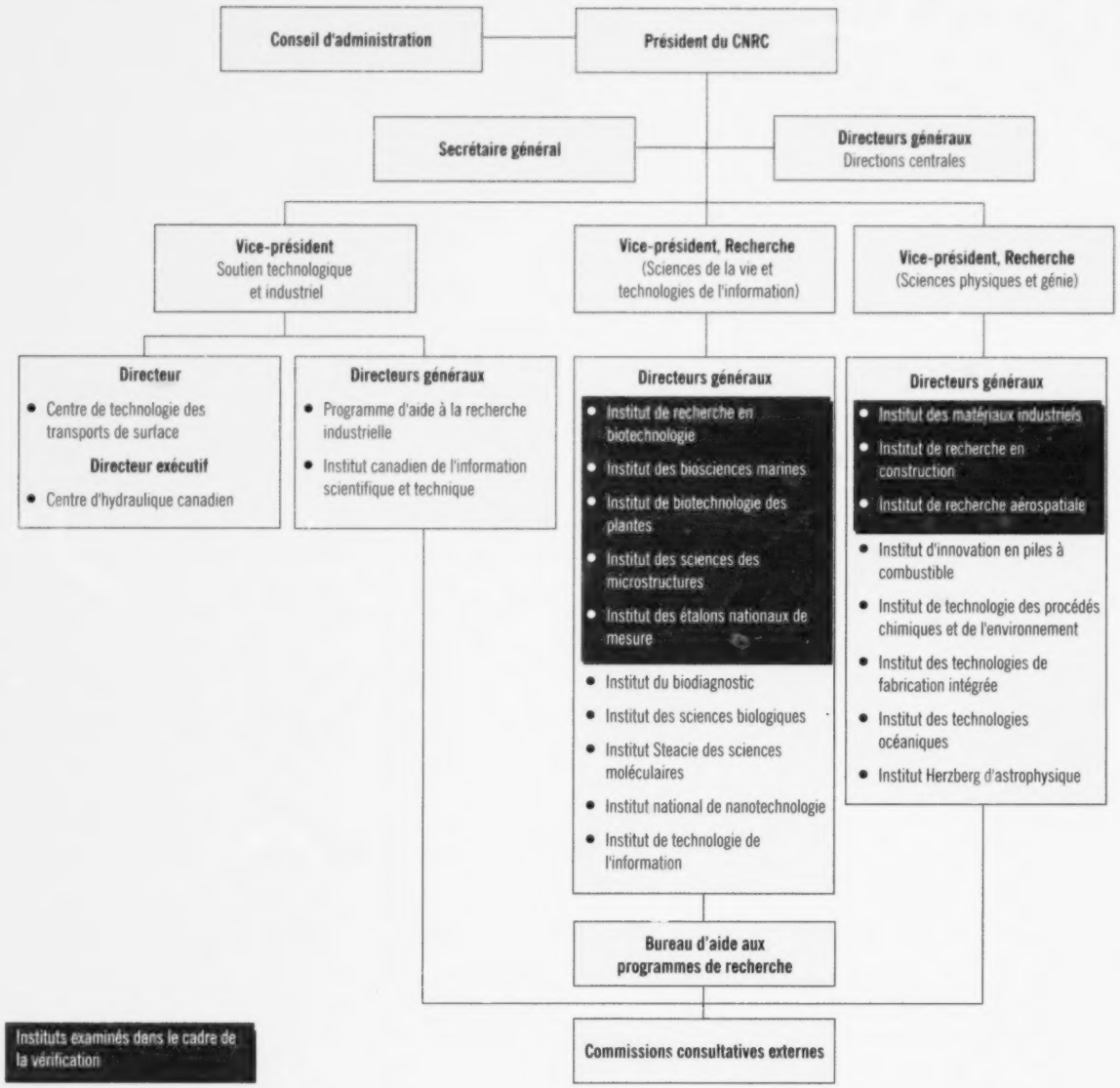
1.13 Le Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI) vise à stimuler la création de richesses au Canada grâce à l'innovation technologique chez les petites et moyennes entreprises canadiennes. Pour ce faire, le PARI fournit des conseils techniques et commerciaux, ainsi que de l'aide financière, donne accès à de l'information commerciale, à des personnes-ressources et à des réseaux nationaux et internationaux. En 2002-2003, le PARI a dépensé 151 millions de dollars pour aider 12 000 entreprises du secteur privé du Canada. Parmi ces dépenses, on peut mentionner des contributions de 95 millions de dollars.

1.14 Parmi les autres dépenses du CNRC pour 2002-2003, on peut mentionner des contributions de 41 millions de dollars au Tri-University Meson Facility.

1.15 Le CNRC encourage activement la création, à partir de ses laboratoires, de nouvelles entreprises axées sur la recherche. Il fait état de la création, depuis 1995, de 55 nouvelles entreprises dans divers domaines et indique que ces dernières ont généré environ 500 emplois et des investissements privés cumulatifs de 250 millions de dollars. Ces entreprises ont été mises sur pied par des employés du CNRC (qui avaient au préalable démissionné ou pris un congé autorisé) ou par des parties qui n'étaient pas employées par le CNRC, mais utilisaient des technologies de ce dernier.

En outre, le CNRC a suscité la création d'un certain nombre d'organismes et de services spécialisés au cours des années, notamment Énergie atomique du Canada limitée, le Conseil de recherches médicales du Canada (connu maintenant sous le nom de « Instituts de recherche en santé du Canada »), le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie et l'Agence spatiale canadienne.

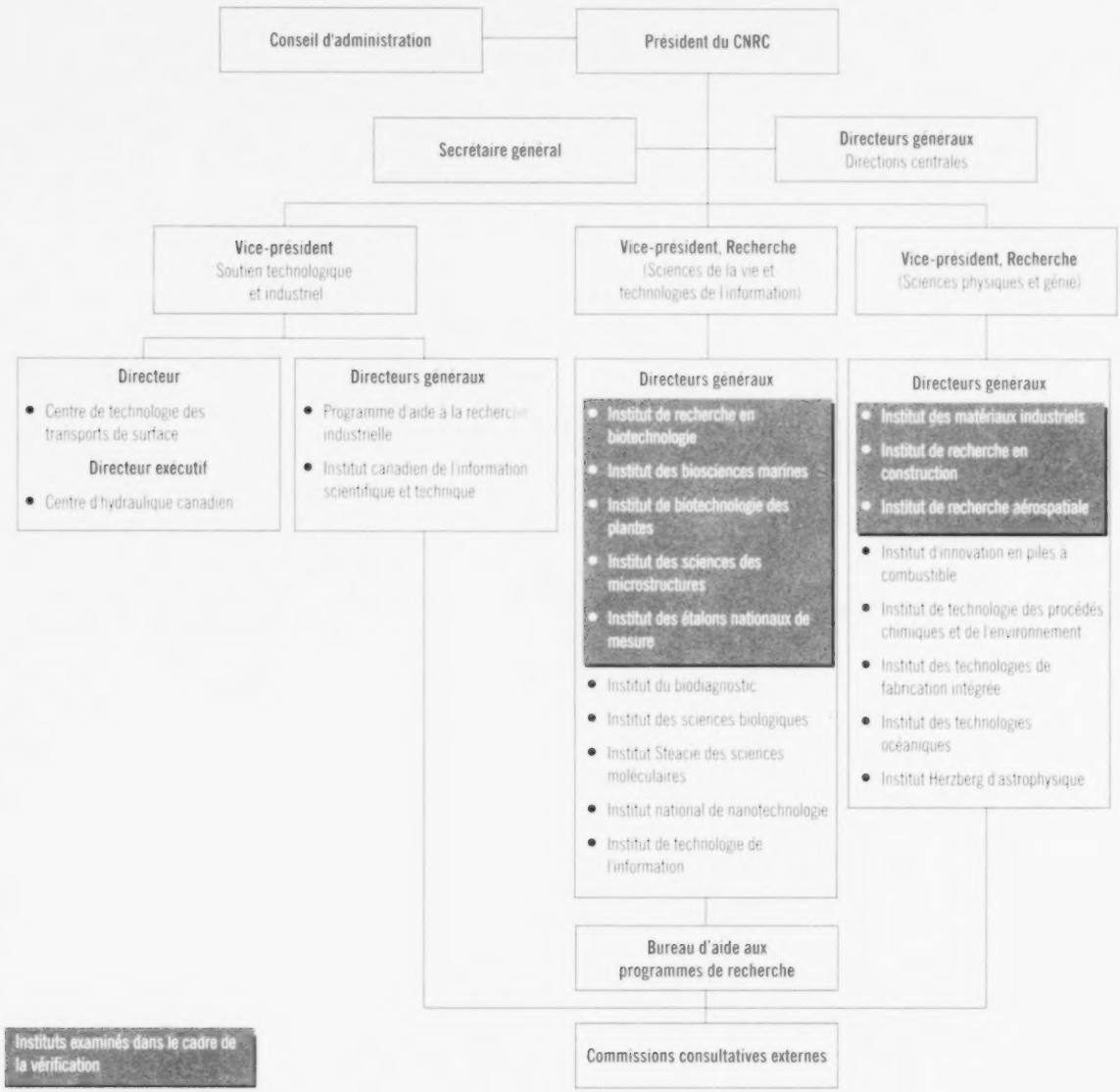
Pièce 1.1 Organisation du Conseil national de recherches Canada



Source : Conseil national de recherches Canada

En outre, le CNRC a suscité la création d'un certain nombre d'organismes et de services spécialisés au cours des années, notamment Énergie atomique du Canada limitée, le Conseil de recherches médicales du Canada (connu maintenant sous le nom de « Instituts de recherche en santé du Canada »), le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie et l'Agence spatiale canadienne.

Pièce 1.1 Organisation du Conseil national de recherches Canada



Source : Conseil national de recherches Canada

Objet de la vérification

1.16 Notre vérification avait pour objectifs :

- d'évaluer les systèmes et les pratiques du Conseil national de recherches Canada pour la détermination de l'orientation stratégique de ses activités de recherche scientifique, incluant la structure de gouvernance et de reddition de comptes de l'organisation;
- de déterminer si le CNRC gérait ces activités de façon à maximiser les résultats et s'il mesurait les résultats et les répercussions de ses activités et en faisait rapport de façon adéquate.

1.17 Nous avons évalué l'importance, les risques, la vérifiabilité et l'intérêt pour le Parlement des activités et des programmes du CNRC. Nous avons cerné quatre secteurs d'intérêt à examiner : la gouvernance et l'établissement de l'orientation stratégique de l'organisation, la gestion de la recherche dans les instituts, la gestion des ressources humaines, et la mesure du rendement et la communication des résultats.

1.18 Certaines des données quantitatives du présent chapitre sont fondées sur les données fournies par le CNRC. Nous avons évalué ces données en les soumettant à un processus d'analyse, de comparaison et de discussion. À moins d'indications contraires dans le chapitre, il faut considérer ces données comme n'ayant pas été vérifiées.

1.19 Lors de notre vérification, nous n'avons pas examiné la qualité de la recherche effectuée par le CNRC. Il incombe à celui-ci d'évaluer les programmes pour déterminer si leurs objectifs sont réalisés. Depuis 2001, le CNRC a procédé à cinq évaluations — le Programme de biotechnologie (exécuté par cinq instituts du CNRC), l'Institut de technologie des procédés chimiques et de l'environnement, le Programme d'aide à la recherche industrielle, et deux initiatives appuyées par le CNRC (le Tri-University Meson Facility et le Réseau canadien de technologie). D'autres renseignements sur la vérification se trouvent à la fin du chapitre, dans la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Gouvernance

Le régime de gouvernance et de reddition de comptes ne permet pas d'effectuer un examen critique efficace des décisions de gestion

1.20 Le terme « gouvernance » désigne le processus et la structure de supervision de la direction et de la gestion d'une organisation pour que celle-ci s'acquitte de son mandat et réalise ses objectifs de façon efficace. Il est important d'avoir une bonne gouvernance pour maximiser le rendement, prévenir les pertes financières et faciliter la réalisation du mandat de l'organisation.

1.21 Le Conseil national de recherches Canada (CNRC) est un établissement public inscrit à l'annexe II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le président du CNRC est président-directeur général de l'organisation et président du conseil d'administration.

1.22 Le paragraphe 3(1) de la *Loi sur le Conseil national de recherches* établit « ...le Conseil national de recherches du Canada, composé d'au plus 22 membres, ou conseillers, dont le président... ». Cependant, l'appellation légale de l'organisation, qui comprend tous les chercheurs, les autres employés et les gestionnaires est également le Conseil national de recherches du Canada. Pour distinguer ces deux groupes, le CNRC utilise le terme « conseil d'administration » lorsqu'il parle du président et des 21 membres de l'extérieur nommés par le gouverneur en conseil. Aux fins de cette section, nous ferons la distinction entre le conseil d'administration et l'organisation.

1.23 La *Loi* confie au conseil d'administration une mission et lui accorde des pouvoirs importants. L'article 4 indique qu'il est « responsable de tous les aspects de la recherche scientifique et industrielle au Canada que lui confie le gouverneur en conseil ». L'alinéa 5(1)*b*) accorde au conseil d'administration le pouvoir de « confier la direction de ses activités à son président ». Les principales responsabilités que nous associons normalement à la direction des activités d'une organisation incluent l'approbation des plans stratégiques de l'organisation, le contrôle des progrès réalisés par rapport à ces plans en vue de réaliser les objectifs énoncés, l'approbation des budgets, ainsi que l'approbation des rapports redditionnels ou des rapports annuels.

1.24 Les responsabilités du conseil d'administration définies dans la *Loi* sont très larges. Nous nous attendions à trouver une directive exposant la façon dont le conseil d'administration doit s'acquitter des responsabilités qui lui sont confiées, notamment toutes les distinctions importantes qu'il y a entre le rôle du président en tant que président du conseil d'administration et son rôle en tant que président-directeur général de l'organisation. La direction nous a informés qu'il n'y a aucune directive de ce type et que le conseil d'administration mène ses activités conformément au règlement général du Conseil national de recherches du Canada, approuvé par le gouverneur en conseil en décembre 1990. Le règlement est de nature administrative et porte essentiellement sur le calendrier et la tenue des réunions du conseil d'administration; on n'y mentionne pas les responsabilités du conseil d'administration en ce qui a trait au rôle qui lui est confié en vertu de la *Loi*.

1.25 Nous nous attendions à ce que le conseil d'administration ait établi une structure et défini ses exigences en matière d'information de gestion, y compris l'information reliée à la planification, aux finances et aux opérations, de façon à prendre des décisions éclairées sur l'orientation stratégique de l'organisation et à faire un examen critique efficace des décisions de gestion. Nous n'avons trouvé aucune indication que des exigences précises concernant l'information de gestion à transmettre au conseil d'administration ont été établies. Cependant, la direction fournit au conseil d'administration, pour approbation, les plans stratégiques des instituts et d'autres propositions pertinentes touchant l'ensemble de l'organisation.

Nous avons relevé que le conseil d'administration manquait d'outils structurels importants, comme un comité de vérification ou un comité de gestion des ressources humaines, qui pourraient l'aider à exercer sa fonction de supervision.

1.26 **Le rôle du conseil d'administration n'est pas clair.** Nous avons assisté à deux réunions du conseil d'administration du CNRC, en juin et en octobre 2003. En outre, nous avons interviewé six membres du comité exécutif du conseil d'administration afin d'obtenir leur avis sur le rôle qu'eux et leurs collègues du conseil d'administration ont pour mandat d'assumer en vertu de la *Loi sur le Conseil national de recherches*. Nous avons aussi interviewé le président du CNRC pour obtenir son point de vue.

1.27 Nos discussions ont mis en évidence un manque de clarté chez les membres du conseil d'administration sur le rôle de ce dernier, c'est-à-dire sur la question de savoir s'il s'agit simplement d'un rôle consultatif auprès du président ou si le conseil d'administration a l'obligation de diriger les activités de l'organisation par l'intermédiaire du président. Pour l'instant, le conseil d'administration agit principalement à titre d'organe consultatif. Le CNRC nous a indiqué que selon sa recherche, le rôle du conseil d'administration en tant qu'organe consultatif n'a pas changé depuis les trente dernières années. Nous sommes inquiets de cette incohérence avec la loi habilitante et nous croyons qu'elle a mené à l'absence d'importantes initiatives et structures de régie du conseil d'administration, dont nous avons fait mention ci-avant. Une révision du fonctionnement du conseil d'administration est nécessaire en vue de combler les écarts entre son rôle législatif, soit superviser les activités de l'organisation, et ses pratiques actuelles.

1.28 **La loi habilitante n'a pas été mise à jour.** La loi habilitante du CNRC a été adoptée pour la première fois en 1917; les dernières modifications de la loi concernant les pouvoirs du conseil d'administration ont été adoptées en juin 1979. Nous avons examiné la *Loi sur les Instituts de recherche en santé du Canada*, adoptée en avril 2000, à titre d'exemple des pratiques actuelles suivies par le gouvernement lorsqu'il établit un conseil d'administration. Tout comme le CNRC, les Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC) sont un établissement public inscrit à l'annexe II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

1.29 La *Loi sur les Instituts de recherche en santé du Canada* est semblable à la *Loi sur le Conseil national de recherches*, car elle confie au conseil d'administration des IRSC le mandat de gérer les affaires de l'organisation. Cependant, elle diffère aussi de la *Loi sur le Conseil national de recherches* sur d'importants points tels qu'une meilleure clarté de l'intention des dispositions de la *Loi*, comme suit :

- elle établit une société et un conseil d'administration et fait une distinction claire entre les deux entités;
- elle stipule clairement les pouvoirs et les fonctions de la société, ainsi que les responsabilités du conseil d'administration;

- elle confie explicitement au conseil d'administration la responsabilité de gérer la société et le charge des tâches suivantes : élaborer les objectifs, les politiques et les orientations stratégiques des IRSC; évaluer leur rendement général, notamment la réalisation de leur objectif; approuver les budgets et les fonds pour la recherche et les autres dépenses; et établir des politiques relatives aux partenariats de collaboration;
- elle confie au conseil d'administration la responsabilité d'établir et de maintenir les instituts de recherche en santé, notamment par un examen périodique du mandat et du rendement de chaque institut, et de mettre fin à leurs activités.

1.30 Le CNRC doit s'assurer que son conseil d'administration possède les mécanismes de gouvernance nécessaires pour s'acquitter du mandat qui lui a été confié. Comme l'un des rôles du conseil d'administration est de diriger les activités du CNRC, il faudra s'assurer que les membres ont les compétences et l'expérience requises à cette fin. En examinant le rôle du conseil d'administration, le CNRC pourrait tenir compte des pratiques exemplaires en matière de gouvernance qui sont mentionnées dans les plus récentes lois habilitantes d'établissements publics.

1.31 Un examen de la structure de la haute direction de l'organisation est nécessaire. L'examen par le CNRC de la structure et des mécanismes de gouvernance de son conseil d'administration lui offrirait une bonne occasion d'examiner la structure de la haute direction de l'organisation. Les sociétés d'État dont la complexité, le nombre d'employés et le budget sont comparables à ceux du CNRC ont normalement un vice-président aux finances et un à la gestion des ressources humaines. Bien que les activités de recherche du CNRC soient dirigées par trois vice-présidents, les fonctions finances, services intégrés et gestion des ressources humaines sont dirigées par des directeurs généraux relevant du président. Le CNRC devrait examiner la structure de sa haute direction et de sa reddition de comptes.

1.32 Recommandation. Le Conseil national de recherches du Canada (conseil d'administration) devrait définir son rôle pour qu'il puisse assumer les responsabilités qui lui ont été confiées par la *Loi sur le Conseil national de recherches*, et il devrait établir les mécanismes de gouvernance nécessaires pour jouer ce rôle.

Réponse du Conseil national de recherches Canada. Tout en reconnaissant que d'un point de vue historique le conseil d'administration a joué un rôle essentiellement consultatif pendant plusieurs décennies, le Conseil national de recherches Canada (CNRC) est d'accord avec la recommandation et, de concert avec le conseil d'administration, définira plus clairement le rôle de ce dernier. Le CNRC fera également en sorte que les systèmes et les structures nécessaires seront mis en place pour permettre au conseil d'administration d'assumer pleinement ce rôle.

1.33 Recommandation. Le Conseil national de recherches Canada devrait examiner la structure de sa haute direction pour qu'il y ait une reddition de comptes appropriée au sein de l'organisation et à un conseil d'administration restructuré.

Réponse du Conseil national de recherches Canada. Le Conseil national de recherches Canada (CNRC) est d'accord avec la recommandation et a déjà pris des mesures pour que le directeur général des finances et le directeur général des ressources humaines siègent désormais au comité de la haute direction. Un nouvel examen de la structure de la haute direction sera entrepris en 2004 après l'entrée en fonctions du nouveau président du CNRC.

1.34 **Recommandation.** Le Conseil national de recherches Canada devrait demander conseil sur les mesures correctives qu'il pourrait prendre en vertu de la *Loi sur le Conseil national de recherches* afin de faciliter la restructuration du rôle de son conseil d'administration, y compris s'assurer que le profil des membres du conseil d'administration est adéquat et, s'il y a lieu, proposer des modifications aux dispositions législatives pertinentes afin de mieux tenir compte des pratiques exemplaires de gouvernance des établissements publics.

Réponse du Conseil national de recherches Canada. Le Conseil national de recherches Canada est d'accord avec la recommandation et établira un groupe de travail, auquel participeront des membres du conseil d'administration, pour en assurer le suivi. Il consultera en outre les personnes appropriées au Bureau du Conseil privé et au ministère de la Justice afin d'élaborer un plan d'action.

Établissement de l'orientation stratégique de l'organisation

1.35 Les employés de l'organisation et des représentants de l'extérieur participent à la régie du CNRC (voir la pièce 1.1). Le conseil d'administration du CNRC est formé du président et d'au plus 21 autres membres. Le comité de la haute direction du CNRC est formé du président, de trois vice-présidents et du secrétaire général; il agit comme principal organe de décision interne pour toutes les questions relatives aux activités du CNRC. Chaque institut du CNRC, de même que l'Institut canadien de l'information scientifique et technique et le Programme d'aide à la recherche industrielle, sont dirigés par un directeur général et sont dotés d'une commission consultative externe qui fournit des conseils stratégiques sur les questions relatives aux programmes et aux politiques de chaque institut ou programme. Le conseil d'administration et les commissions consultatives sont formés de représentants de l'extérieur, provenant pour la plupart de l'industrie ou du milieu universitaire.

Bonnes pratiques dans l'élaboration de la vision

1.36 L'établissement de l'orientation stratégique est l'une des principales activités de toute organisation. Il permet à celle-ci de transformer sa vision en stratégie, notamment par la détermination des futures priorités en se fondant sur les résultats d'une évaluation des possibilités, des risques et des ressources.

1.37 Nous nous attendions à ce que le CNRC s'assure que sa vision et ses priorités stratégiques sont liées à son mandat et au programme du gouvernement et qu'elles sont établies après consultation auprès de ses principaux groupes d'intérêts.

1.38 Sauf pour ce qui est de la gestion des ressources humaines, le CNRC a suivi de bonnes pratiques lors de la préparation du document établissant sa vision actuelle, intitulé *Vision 2006 : la science à l'œuvre pour le Canada*. Un rapport de vérification interne effectué en février 2002 a conclu que la Vision 2006 reflétait l'orientation du gouvernement et que de bonnes analyses de l'environnement et de vastes consultations avaient permis au CNRC de cerner plusieurs possibilités d'offrir son expertise pour améliorer les solutions technologiques destinées aux Canadiens. Le document sur la vision du CNRC indique cinq pierres d'assise stratégiques auxquelles sont reliés les objectifs, les stratégies et les résultats souhaités de l'organisation pour une période de cinq ans (de 2001 à 2006). Notre examen montre que la vision correspond étroitement à la stratégie de mars 1996 en matière de sciences et de technologie et à la stratégie d'innovation de février 2002 du gouvernement fédéral.

Nécessité d'examiner les mécanismes d'établissement des priorités

1.39 Nous nous attendions à ce que le CNRC s'assure que ses décisions et priorités stratégiques sont fondées sur une analyse approfondie de son environnement opérationnel, des options, des risques et des répercussions futures, et qu'il en est tenu compte dans la répartition des fonds internes. Nous nous attendions également à ce que le CNRC réévalue périodiquement la valeur et la pertinence continue de ses domaines de recherche.

Emplacement original de l'administration centrale du Conseil national de recherches Canada, sur la promenade Sussex à Ottawa.

1.40 Nous sommes préoccupés par le fait que l'expansion actuelle et future du CNRC puisse avoir une incidence défavorable sur son efficacité générale, et nous nous demandons combien de temps le CNRC pourra poursuivre son expansion sans augmentation de son budget de base. En raison de l'effet combiné des facteurs suivants, il est de plus en plus difficile pour le CNRC d'établir ses priorités et de répartir ses ressources limitées :

- le CNRC fait face à d'importants problèmes de ressources;
- il y a eu un accroissement important des activités de recherche à long terme, notamment une expansion majeure de ses installations, sans augmentation du budget de base;
- le CNRC n'a pas établi de procédure régulière et rigoureuse pour faire la synthèse de ses priorités et prendre des décisions stratégiques basées sur une évaluation réaliste de ses capacités;
- le dernier examen complet que le CNRC a effectué de tous ses domaines de recherche l'ayant amené à recentrer ses travaux de recherche date de 1995; la souplesse dont le CNRC dispose pour réaffecter ses fonds internes est limitée.

1.41 **Le CNRC fait face à d'importants problèmes de ressources.** Le CNRC participe à des recherches dans un grand nombre de domaines et prévoit en ajouter d'autres. Bien que certaines initiatives de recherche aient récemment été financées par des crédits parlementaires (pour cinq à six ans), l'accroissement connexe du personnel et de l'infrastructure exerce une pression supplémentaire sur les services offerts par ses directions générales. La vision du CNRC comporte des résultats stratégiques souhaités qui

entraîneront d'autres augmentations des activités de recherche. Parallèlement, le CNRC doit relever d'importants défis pour financer ses activités en cours, notamment le maintien de son infrastructure et de son matériel de pointe, le paiement des coûts des services publics et des taxes, qui sont en constante augmentation, et l'embauche d'employés.

1.42 Contrairement aux ministères fédéraux, le CNRC doit supporter le coût de l'entretien de ses immeubles, y compris le coût des services publics et les paiements tenant lieu d'impôts. En 2001, il a soumis un plan d'immobilisations à long terme au Secrétariat du Conseil du Trésor où était prévu un manque à gagner cumulatif de 308 millions de dollars d'ici 2005. Le plan cernait les besoins, nets des crédits parlementaires en capital annuels, pour l'entretien et la réparation des 181 immeubles du CNRC (dont 60 p. 100 ont été construits il y a plus de 30 ans), la mise à niveau du matériel de recherche, et l'achat de nouveaux immeubles et équipements. Le CNRC a depuis reçu des fonds pour certaines initiatives de recherche, comblant environ la moitié du manque à gagner du plan d'immobilisations. Nous estimons que le manque à gagner est maintenant d'environ 150 millions de dollars.

1.43 Bien que le CNRC ait mis en œuvre, au fil des années, un certain nombre de mesures d'économie d'énergie, l'augmentation du coût des services publics et des paiements tenant lieu d'impôts ont une incidence défavorable sur les fonds disponibles pour la recherche. Au cours des quatre dernières années, ces coûts annuels ont augmenté considérablement, passant de 19 millions de dollars en 1998-1999 à 31 millions de dollars en 2002-2003.

1.44 Le CNRC était dans une situation financière difficile au cours de l'exercice 2003-2004, en raison de dépenses plus élevées que prévu et d'une baisse des recettes. La haute direction a dû prendre un certain nombre de mesures, notamment une réduction budgétaire de 1,5 p. 100 touchant tous les secteurs de l'organisation. En outre, certains instituts pourraient se trouver à un point critique en ce qui a trait à leur capacité de poursuivre leurs activités. Nous avons trouvé des indications selon lesquelles certains instituts avaient auparavant été incapables de donner suite à toutes leurs priorités énoncées en raison d'un manque de fonds pour l'embauche d'employés qualifiés supplémentaires.

1.45 Augmentation des activités de recherche à long terme, y compris une expansion considérable des installations, sans augmentation du budget de base. L'accroissement des activités de recherche au CNRC a découlé de crédits parlementaires supplémentaires de 430 millions de dollars accordés pour une période allant jusqu'à 2006-2007 à des projets spécifiques, et d'investissements d'organismes fédéraux, de gouvernements provinciaux, d'universités et de l'industrie. Un grand nombre d'importants projets d'immobilisation ont récemment été achevés, sont en cours ou sont prévus. Depuis 2000-2001, le nombre d'employés a augmenté de 470 (14 p. 100), et il faudra encore davantage d'employés lorsque les nouveaux instituts et centres de recherche seront entièrement opérationnels.

1.46 Parmi les nouveaux projets et les initiatives en cours ou prévues, on peut mentionner deux nouveaux instituts de recherche, soit l'Institut national de nanotechnologie à Edmonton, en Alberta, et l'Institut des sciences nutritionnelles et de la santé à Charlottetown, à l'Île-du-Prince-Édouard, ainsi que dix nouvelles installations de partenariat industriel (rattachées à un institut du CNRC et servant à loger des entreprises en démarrage). Il y a aussi plusieurs nouveaux centres ou emplacements de recherche, notamment :

- le Centre des technologies de l'aluminium à Ville Saguenay, au Québec;
- le Centre des technologies de fabrication de pointe en aérospatiale à Montréal, au Québec;
- le Centre canadien de fabrication de dispositifs photoniques et le Centre d'étude environnementale des turbines à gaz à Ottawa, en Ontario;
- les centres de recherche sur les affaires électroniques à Fredericton, à Moncton et à Saint John, au Nouveau-Brunswick, ainsi que les systèmes sans fil à Sydney, en Nouvelle-Écosse;
- le Centre de recherche sur les infrastructures urbaines durables à Regina, en Saskatchewan;
- le Centre de recherche en technologies langagières à Gatineau, au Québec.

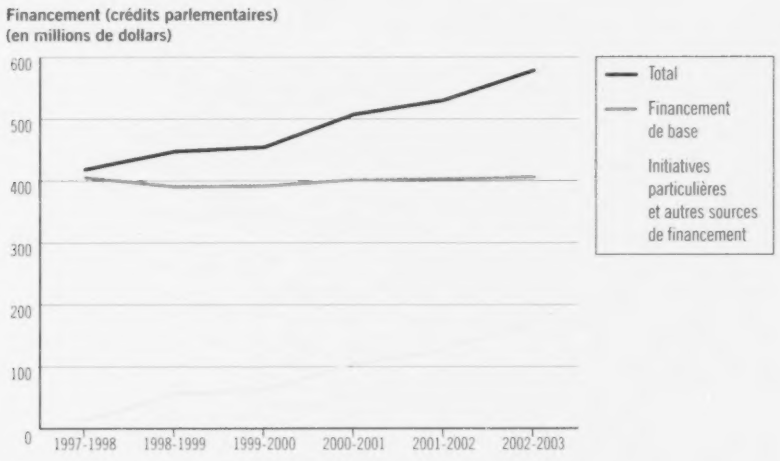
Le nouveau Centre des technologies de l'aluminium du Conseil national de recherches Canada à Ville Saguenay (Québec)

1.47 Nous avons examiné quatre initiatives stratégiques récentes afin de déterminer si le processus de prise de décision et les éléments considérés étaient adéquats (voir l'étude de cas intitulé « Quatre initiatives stratégiques lancées par le Conseil national de recherches Canada » à la page 15). Nous avons constaté que les quatre initiatives étaient liées au mandat du CNRC et au programme du gouvernement, que les consultations avec les principaux intervenants et l'analyse des options, des risques et des possibilités de partenariat étaient bonnes. Par contre, il n'y avait aucune évaluation des répercussions financières possibles de ces initiatives sur les activités en cours du CNRC.

1.48 On prévoit que toutes ces initiatives seront des éléments clés des futures activités de recherche du CNRC et qu'elles nécessiteront probablement un financement opérationnel continu durant plusieurs dizaines d'années. Cependant, les fonds reçus pour ces initiatives ont été accordés pour cinq ou six ans, et l'engagement du gouvernement envers un financement opérationnel futur est très faible.

1.49 Au cours des dernières années, le CNRC a reçu des crédits parlementaires supplémentaires pour des initiatives précises, mais le niveau de financement de base de ses activités courantes n'a connu aucune augmentation depuis au moins 1997-1998 (voir la pièce 1.2). Même s'il a pu bénéficier d'une augmentation de ses revenus auto-générés grâce à un accroissement de ses activités liées à des contrats de services rémunérés et à des partenariats de collaboration, le CNRC prévoit que les futures augmentations de ses recettes seront restreintes. L'incertitude en matière de financement menace la viabilité à long terme des initiatives en cours et nouvelles.

Pièce 1.2 Le niveau de financement de base du Conseil national de recherches Canada est demeuré pratiquement le même depuis 1997-1998



Source : Comptes publics du Canada et Conseil national de recherches Canada

1.50 Le CNRC n'a pas établi de procédures régulières et rigoureuses pour faire la synthèse de ses priorités. Le CNRC a choisi de ne pas établir de plan d'entreprise. Il s'appuie plutôt sur la Vision 2006 pour documenter les principaux objectifs et les principales stratégies de l'organisation, et sur les plans stratégiques quinquennaux des instituts pour fournir des renseignements plus détaillés sur la façon dont chaque institut compte réaliser la vision de l'organisation. Les instituts, les programmes et les directions préparent également un plan annuel. Cependant, le CNRC n'a pas de procédure générale pour effectuer la synthèse de ses priorités ou prendre les décisions connexes d'après une évaluation réaliste de ses capacités.

Nécessité d'effectuer un examen complet des domaines de recherche

1.51 Nous nous attendions à ce que le CNRC examine périodiquement la valeur et la pertinence de tous ses domaines de recherche, y compris ses instituts existants. Un tel examen lui permettrait d'établir un ordre de priorité au plus haut niveau pour ses activités afin de déterminer si des compromis sont nécessaires en fonction des fonds disponibles. Nous nous attendions également à ce que le CNRC examine périodiquement la répartition des fonds entre les instituts, les programmes et les directions administratives. Un tel examen lui permettrait de s'assurer que l'allocation interne de ses fonds correspond à ses priorités actuelles.

1.52 Le CNRC a mené un examen complet de la valeur et de la pertinence de tous ses domaines de recherche dans le cadre de l'examen des programmes du gouvernement fédéral en 1995. À ce moment-là, il a restructuré ses programmes et ses services. En 1998, il a aussi changé le domaine de recherche de l'un de ses instituts pour que celui-ci recentre ses activités et ses installations sur l'initiative des piles à combustible, qui était nouvelle à cette époque.

Quatre initiatives stratégiques lancées par le Conseil national de recherches Canada

La présente étude de cas visait à déterminer si les récentes initiatives de recherche du Conseil national de recherches Canada (CNRC) étaient liées à son mandat et au programme du gouvernement, si le CNRC a établi ces initiatives après avoir consulté les principaux intervenants et s'il s'est fondé sur des analyses approfondies de son environnement opérationnel, des options, des risques et des répercussions futures.

Nous avons examiné quatre initiatives stratégiques lancées par le CNRC au cours des dernières années :

- la création d'un nouvel institut de recherche — l'Institut national de nanotechnologie, à Edmonton, en Alberta;
- la création d'un autre nouvel institut de recherche — l'Institut des sciences nutritionnelles et de la santé (produits bioactifs), à Charlottetown, à l'Île-du-Prince-Édouard;
- le lancement d'un nouveau domaine de recherche — les affaires électroniques, à Fredericton, à Moncton et à Saint-John, au Nouveau-Brunswick;
- la création du Centre canadien de fabrication de dispositifs photoniques à Ottawa, en Ontario.

Quatre initiatives stratégiques liées au mandat du CNRC et au programme du gouvernement. Il y a un lien assez clair et direct entre les quatre nouvelles initiatives et les objectifs stratégiques et la vision du CNRC, de même qu'avec la Stratégie d'innovation de 2002 du gouvernement.

Lorsqu'il a mis sur pied l'Institut national de nanotechnologie à Edmonton et le Centre canadien de fabrication de dispositifs photoniques à Ottawa, le CNRC a tout d'abord cerné les principaux domaines technologiques où il devrait s'engager d'après les résultats de l'analyse de l'importance de ces domaines et du besoin pour le CNRC d'y participer. Il a ensuite déterminé les endroits qui convenaient le mieux selon les capacités et les caractéristiques locales, les options de financement et d'autres facteurs clés de succès.

Pour les affaires électroniques au Nouveau-Brunswick et les produits bioactifs à l'Île-du-Prince-Édouard, le CNRC a indiqué que les décisions prises par le gouvernement avaient exercé une profonde influence sur la séquence de mise sur pied. Le Comité du Cabinet sur l'union économique a approuvé le concept de grappes technologiques en novembre 1999. Le terme « grappe technologique » désigne une concentration importante d'entreprises de haute technologie réunies autour du noyau que constitue une institution de recherche majeure, comme une université ou un laboratoire de recherche gouvernemental. Selon le CNRC, le gouvernement fédéral s'est dit prêt à accorder un financement pour des projets mis sur pied dans la région de l'Atlantique. Par conséquent, le choix de l'emplacement général a été fait en premier (par le gouvernement) et celui des technologies et des villes en deuxième (par le CNRC après consultation des intervenants et analyse). Le CNRC a ensuite présenté au gouvernement les propositions suivantes : affaires électroniques au Nouveau-Brunswick et produits bioactifs à l'Île-du-Prince-Édouard. Ces propositions ont été acceptées.

Bonnes consultations des principaux intervenants. Le CNRC s'est efforcé de consulter les principaux intervenants pour discuter des caractéristiques et des orientations des grappes proposées. Parmi ces intervenants, il y avait des ministères et organismes fédéraux, des gouvernements provinciaux et des administrations municipales, des universités, des experts nationaux canadiens et des entreprises locales.

Bonnes analyses des options, des risques et des possibilités de partenariat, mais aucune évaluation des répercussions financières possibles sur les activités actuelles du CNRC. Le CNRC a effectué de bonnes analyses des options, des risques et des possibilités de partenariat pour les quatre initiatives stratégiques. Il a déterminé que les quatre nouvelles initiatives contribueraient de manière positive aux activités de recherche de ses autres instituts. Cependant, il n'a pas évalué les répercussions financières possibles sur ses instituts, ses programmes et ses directions.

1.53 Le CNRC a des pratiques qui lui permettent d'effectuer une mise au point des domaines de recherche de ses instituts. Il effectue des évaluations de programmes et procède à des examens indépendants par les pairs de ses instituts et de ses programmes. En outre, tous les instituts établissent des plans stratégiques quinquennaux, qui sont examinés soigneusement par les cadres supérieurs du CNRC et approuvés par le conseil d'administration. Un certain nombre d'activités de recherche ont été réorientées dans le cadre de ce processus et d'autres processus. Cependant, comme nous l'indiquons à la rubrique « Gestion de la recherche dans les instituts », nous avons constaté que les examens de niveau moins élevé de certaines activités des instituts sont inadéquats. Dans le cas de deux des huit instituts ayant fait l'objet de la vérification, les systèmes et les pratiques d'examen périodique de la valeur des projets de recherche en cours étaient déficients.

1.54 En 1999-2000, le CNRC a effectué ce qu'il a appelé « l'examen du rendement suivi de réaffectations budgétaires ». Selon notre compréhension, l'objectif de cet exercice était d'examiner le rendement antérieur et les orientations futures des instituts pour permettre, grâce à des réaffectations budgétaires, un bon équilibre des fonds entre les différentes composantes de l'organisation. Le CNRC a mentionné qu'il s'agissait d'un examen très approfondi, mais nous n'avons pu confirmer ce fait en raison de l'insuffisance de la documentation fournie. L'examen a permis de cerner des différences entre les instituts en ce qui a trait à leur rendement antérieur (les cotes variaient de « suffisant » à « excellent ») et à leur potentiel de contribution à la science, à la technologie et à la création de richesses pour le Canada. Nous nous serions attendus à ce qu'un tel examen contribue à réorienter les initiatives de recherche, et à ce que la priorité soit donnée aux secteurs les plus prometteurs. Cependant, comme le CNRC était d'avis que les budgets de 1999 représentaient un seuil minimal pour le maintien des activités de recherche et de l'intégrité scientifique de chaque institut (tel qu'il a été établi au cours de l'examen des programmes de 1995), des réductions de plus de 2 p. 100 n'ont pas pu être justifiées.

1.55 Nous avons observé des cas où le CNRC a effectué une mise au point du domaine de recherche de certains instituts et des cas de petits ajustements budgétaires. Mais compte tenu des importantes difficultés qu'il éprouve au niveau des ressources, le CNRC tirerait profit d'un examen systématique et transparent de haut niveau de la valeur et de la pertinence de toutes ses activités de recherche. Un tel examen permettrait de déterminer la nécessité de faire d'importants compromis en raison du financement disponible, y compris le besoin de mettre fin à certaines activités de recherche s'il y avait lieu.

1.56 **Recommandation.** Le Conseil national de recherches Canada devrait élaborer un plan d'entreprise qui établirait clairement ses priorités, ses objectifs et ses stratégies, fondés sur sa capacité financière. Dans le cadre de ce processus, il devrait élaborer un mécanisme rigoureux d'établissement des priorités et mener un examen complet de la valeur et de la pertinence de toutes ses activités, en recentrant ses activités de recherche, au besoin.

Réponse du Conseil national de recherches Canada. En élaborant sa Vision 2006, le Conseil national de recherches Canada (CNRC) s'est doté, au niveau stratégique, d'une solide vision organisationnelle qui est liée aux activités de l'organisme grâce aux plans stratégiques et opérationnels des instituts. Le CNRC tirera parti de ses atouts stratégiques pour élaborer et mettre en œuvre un système plus formel de planification de ses activités, qui comprendra entre autres un plan couvrant une période de trois ans, mis à jour sur une base annuelle. Le CNRC reconnaît la nécessité de procéder à un examen périodique approfondi de ses programmes et prendra des mesures afin de définir un processus qui permettra d'atteindre les résultats voulus tout en tenant compte des caractéristiques uniques qui sont celles d'un organisme de recherche.

Gestion de la recherche dans les instituts

Les recherches financées principalement par des crédits parlementaires apportent une contribution importante

1.57 La recherche est l'activité principale du CNRC. Le CNRC effectue une bonne partie de ses recherches en partenariat avec l'industrie, d'autres gouvernements et des établissements d'enseignement canadiens et étrangers. Une vérification interne des pratiques de partenariat pour la recherche en collaboration, effectuée en 2002, a conclu qu'en règle générale, les instituts du CNRC géraient bien les partenariats. La vérification comprenait un examen des points suivants : la sensibilisation des instituts aux possibilités de partenariat; les liens avec le mandat et la vision du CNRC; la documentation des objectifs, des risques, des facteurs de succès et des ressources associés aux projets; et les pratiques de gestion des projets. Nous nous sommes donc penchés sur d'autres projets de recherche qui étaient principalement financés par des crédits parlementaires et gérés uniquement par le CNRC. Il s'agissait surtout de projets de recherche de pointe sans intérêt commercial immédiat et de projets portant sur de nouvelles approches innovatrices permettant aux chercheurs du CNRC de maintenir leurs capacités de base et leur rôle de chefs de file dans une économie axée sur le savoir, hautement concurrentielle.

Les recherches de pointe du Conseil national de recherches Canada couvrent un large éventail de domaines, y compris la sécurité des communications.

1.58 Pour notre examen, nous avons choisi, dans huit instituts du CNRC, 43 projets et/ou programmes de recherche représentant des investissements moyens ou élevés. Nous avons choisi les instituts de façon à obtenir une bonne représentation des secteurs géographiques, des disciplines et de la taille.

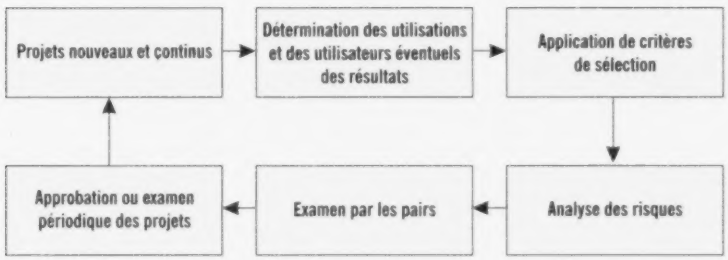
1.59 Le CNRC n'a pas pu fournir d'information sur le nombre total de projets de recherche qu'il menait ou sur le nombre et les coûts des projets de recherche entièrement financés par des crédits parlementaires. La direction a expliqué que ses programmes de recherche constituent un ensemble complexe d'activités de recherche fondamentale, de recherche en collaboration avec les universités et l'industrie et de contrats de services, et qu'il est dès lors difficile de recenser les projets financés uniquement par des crédits parlementaires. En l'absence d'une telle information, nous n'avons pas pu évaluer l'importance relative de ces projets de recherche par rapport à ceux bénéficiant d'un financement provenant de partenariats. Cependant, bien que le CNRC ait établi davantage de programmes de partenariat au

cours des dernières années, les projets financés principalement par des crédits parlementaires continuent d'apporter une contribution importante aux activités de recherche du CNRC. De fait, les nouvelles découvertes scientifiques d'aujourd'hui mèneront aux nouveaux produits et aux nouvelles industries de demain.

Certains instituts ont besoin d'un meilleur cadre d'établissement des priorités

1.60 Nous nous attendions à ce que le CNRC possède un cadre adéquat d'établissement des priorités (voir la pièce 1.3) pour la sélection, l'examen et la clôture de projets de recherche, afin que seuls ceux offrant la meilleure valeur pour le Canada soient retenus. En même temps, nous reconnaissons le besoin de souplesse pour que le cadre soit appliqué avec un degré de rigueur proportionnel au coût estimatif des activités de recherche et aux risques qui y sont associés.

Pièce 1.3 Cadre d'établissement des priorités pour les projets de recherche



1.61 Nous avons constaté qu'un certain nombre de très bonnes pratiques sont suivies. Tous les instituts de notre échantillon ont des mécanismes qui leur permettent de s'assurer que leurs activités de recherche sont axées sur des problèmes pratiques. Les chercheurs avec qui nous avons discuté étaient passionnés par leurs recherches, se tenaient très au fait de leur domaine scientifique et maintenaient des relations avec le milieu scientifique. Bon nombre d'entre eux étaient des professeurs associés dans des universités et des membres actifs du milieu scientifique tant à l'échelle nationale qu'internationale. La plupart des chercheurs participaient à des activités de recherche en partenariat avec l'industrie, ce qui a donné lieu à une sensibilisation accrue aux besoins des utilisateurs. Presque tous les chercheurs que nous avons interviewés avaient une vision claire des avantages que leurs recherches procuraient aux Canadiens.

1.62 En outre, deux instituts de notre échantillon examinaient toutes leurs activités de recherche (nouvelles initiatives, projets courants et activités connexes) de façon cyclique : tous les projets pouvaient ainsi être examinés de près collectivement, dans un contexte transparent et éclairé.

1.63 Les systèmes et les pratiques du CNRC ne fournissent pas l'assurance que seuls les projets de recherche offrant la meilleure valeur pour le Canada soient retenus. Des huit instituts que nous avons visités, deux suivaient des

pratiques allant de bonnes à excellentes dans la plupart des domaines relatifs à la sélection, à l'examen et à la clôture des projets de recherche; quatre suivaient une combinaison de bonnes pratiques et de pratiques déficientes; et deux avaient un cadre d'établissement des priorités comportant des points faibles importants. Nous avons aussi constaté qu'il y avait un bon cadre d'établissement des priorités pour les projets de recherche de l'Initiative en génomique et en santé qui sont menés dans un certain nombre d'instituts du CNRC.

1.64 Le CNRC a mis en place des mécanismes pour s'assurer que les plans stratégiques des instituts sont conformes à la vision de l'organisation. Tous les instituts établissent des plans stratégiques quinquennaux qui sont examinés par les cadres supérieurs du CNRC et approuvés par le conseil d'administration. Ces documents exposent les rôles et les priorités de recherche des instituts pour la réalisation de la vision et des objectifs du CNRC. Cependant, la plupart des instituts visités manquaient de documentation, comme des registres de décisions et des justifications pour l'approbation de projets ou de programmes précis. Nous n'avons donc pu déterminer si les activités à l'échelle des projets ou des programmes étaient conformes à la vision et aux objectifs du CNRC.

1.65 Nous avons constaté que certaines pratiques de gestion de la recherche variaient considérablement selon l'institut; pour la plupart, elles relèvent de la préférence des instituts plutôt que d'une justification précise. Bien que certaines pratiques étaient à la hauteur de nos attentes, bon nombre ne l'étaient pas. Les lacunes et les conséquences possibles de ces pratiques de gestion de la recherche sont indiquées à la pièce 1.4.

Pièce 1.4 Cadre d'établissement des priorités : lacunes et conséquences possibles

Lacunes	Conséquences possibles
Dans quatre instituts, les critères de sélection ou d'examen des projets de recherche étaient vagues ou inexistants.	Les projets pourraient ne pas être compatibles avec les objectifs généraux du Conseil national de recherches Canada (CNRC) et les résultats recherchés.
Dans quatre instituts, il n'y avait pas de pratiques établies pour l'examen par les pairs ou par un tiers indépendant.	Il peut y avoir une perte d'objectivité et des occasions ratées d'obtenir l'avis d'autres experts.
Au niveau des instituts, l'analyse des risques était plutôt intuitive que formelle. Pour les projets de recherche, les facteurs de risque n'étaient pas examinés globalement et les possibilités de défaillance de l'équipement n'étaient pas évaluées.	Des risques importants pourraient passer inaperçus. Le CNRC a mentionné que l'entretien de l'équipement de pointe constituait un des éléments de risque global pour l'organisation.
Dans l'un des instituts, les projets étaient approuvés par un seul gestionnaire et il y avait peu de consultation et de documentation.	Les meilleurs projets de recherche pourraient ne pas être sélectionnés.
Deux instituts avaient de mauvaises pratiques d'examen périodique de leurs projets en cours.	Les projets pourraient se poursuivre au-delà de la période nécessaire.

1.66 Nous reconnaissons que l'un des défis des activités de recherche consiste à établir un équilibre approprié entre la supervision et la créativité scientifique. Cependant, comme les projets de recherche sont au cœur de la vision et des objectifs stratégiques du CNRC, il est important que les instituts disposent d'un bon cadre d'établissement des priorités. Ce cadre devrait tenir compte de la vision et des objectifs du CNRC, des utilisations et des utilisateurs possibles des résultats de la recherche, des risques connexes et de l'avis des pairs. Le cadre devrait également comporter une procédure d'approbation de projet rigoureuse et un examen périodique de la valeur des projets. Nous avons constaté que deux des huit instituts du CNRC visités avaient établi de tels cadres et que les projets de recherche de l'IGS en disposaient également.

1.67 **Recommandation.** Le Conseil national de recherches Canada devrait améliorer le cadre d'établissement des priorités dans ses instituts pour avoir une procédure adéquate visant à garantir que seuls les projets de recherche offrant la meilleure valeur pour le Canada soient retenus.

Réponse du Conseil national de recherches Canada. Le Conseil national de recherches Canada (CNRC) veille à ce que les projets de recherche soient choisis en fonction de leur mérite scientifique, de leur apport aux programmes nationaux en science et de leur valeur pour le Canada. Pour cette raison, le CNRC est résolu à se doter d'un cadre qui lui permettra d'établir le degré de priorité de ses travaux de recherche à long terme en se reportant aux pratiques exemplaires de certains instituts, dont fait état le rapport des vérificateurs. De plus, il entend s'appuyer sur les pratiques relatives au cycle de vie des projets lorsqu'il est appelé à rendre des décisions sur le choix, l'examen et la clôture de projets de recherche. Le CNRC invoquera également les pratiques exemplaires que l'on trouve au sein de l'organisme et ailleurs pour étayer ses décisions de retenir, d'approuver ou de clôturer des projets, et il en tiendra compte dans le projet de cadre d'établissement de ses priorités.

Les instituts n'ont pas la documentation pertinente pour étayer les décisions importantes

1.68 Nos constatations relatives à la gestion de la recherche sont fondées en grande partie sur des entrevues réalisées avec 63 membres du personnel de divers niveaux hiérarchiques des instituts du CNRC, y compris des directeurs généraux, des directeurs, des chefs de projet et des chercheurs. Bien que nous ayons aussi examiné les documents du CNRC relatifs aux activités de recherche choisies, nous n'avons pas trouvé de documentation sur les procédures et les décisions de gestion de projet. Les principales décisions, comme la sélection, l'approbation et la clôture des projets, ainsi que les principaux changements d'orientation des projets, étaient en général mal documentés.

1.69 Bon nombre d'instituts s'appuient fortement sur l'expérience et les connaissances collectives des employés pour effectuer la sélection et la gestion des projets. À mesure que le CNRC étend ses activités dans divers domaines nouveaux et que les hauts gestionnaires et les principaux

chercheurs prennent leur retraite, il y a un grand risque que les connaissances organisationnelles clés et la capacité de partager l'information et les processus soient perdues.

1.70 En outre, les mécanismes utilisés par le CNRC pour traiter l'information sur les projets ne lui permettent pas d'analyser et de reconfigurer les données afin de fournir des renseignements fondamentaux, comme une compilation de tous les projets du CNRC, le coût d'un projet dans le cadre d'un programme donné, ni de faire des liens entre les différents systèmes. Nous avons également remarqué que l'information était éparpillée et que les mécanismes de référence croisée et d'intégration des renseignements comportaient des lacunes.

1.71 **Recommandation.** Le Conseil national de recherches Canada devrait clairement documenter les principales décisions relatives à la sélection, à l'approbation et à la clôture des projets, ainsi qu'aux changements importants d'orientation des projets, pour éviter que les connaissances organisationnelles ne soient perdues.

Réponse du Conseil national de recherches Canada. Le Conseil national de recherches Canada (CNRC) veille à ce que les projets de recherche soient choisis en fonction de leur mérite scientifique, de leur apport aux programmes nationaux en science et de leur valeur pour le Canada. Pour cette raison, le CNRC est résolu à se doter d'un cadre qui lui permettra d'établir le degré de priorité de ses travaux de recherche à long terme en se reportant aux pratiques exemplaires de certains instituts, dont fait état le rapport des vérificateurs. De plus, il entend s'appuyer sur les pratiques relatives au cycle de vie des projets lorsqu'il est appelé à rendre des décisions sur le choix, l'examen et la clôture de projets de recherche. Le CNRC invoquera également les pratiques exemplaires que l'on trouve au sein de l'organisme et ailleurs pour étayer ses décisions de retenir, d'approuver ou de clôturer des projets, et il en tiendra compte dans le projet de cadre d'établissement de ses priorités.

Gestion des ressources humaines

1.72 Le CNRC vise à être une organisation de pointe dans le domaine de la recherche et développement. Son objectif consiste à être un innovateur important dans la gestion des ressources humaines. Au cours des trois dernières années, le CNRC a consacré beaucoup d'efforts à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une approche stratégique pour la gestion de ses ressources humaines (GRH).

1.73 Le CNRC fonctionne dans un environnement où la compétition pour de nouvelles ressources est féroce. Il fait face à la concurrence de l'industrie et des universités aux niveaux national et international tout en fonctionnant dans un contexte gouvernemental. Élaborer, pour sa gestion des ressources humaines, une approche stratégique faite sur mesure pouvant appuyer les plans stratégiques de plus de 25 instituts, programmes et directions constitue un défi de taille.

1.74 Le CNRC ne peut pas simplement appliquer les pratiques de gestion stratégique utilisées par le secteur privé. En règle générale, parmi les exigences de base pour la gestion des ressources humaines, on peut

mentionner une procédure de planification stratégique bien établie, l'élaboration d'un plan de GRH appuyant les plans d'entreprise stratégiques et la participation de la Direction des ressources humaines comme partenaire stratégique. À notre avis, le CNRC est sur la bonne voie dans la mise en œuvre de cette nouvelle tendance.

1.75 Nous avons examiné la façon dont le CNRC a élaboré et établi ses résultats stratégiques attendus, ses buts, son plan et ses priorités en matière de gestion des ressources humaines afin de réaliser sa Vision 2006.

L'orientation stratégique de Vision 2006 doit être approfondie

Dans les installations du Conseil national de recherches Canada, des chercheurs, des étudiants et des chercheurs invités font des recherches en biotechnologie.

1.76 **Il faut effectuer une analyse plus exhaustive du contexte.** Nous nous attendions à voir une analyse formelle de l'environnement de la gestion des ressources humaines dans laquelle on retrouve les informations essentielles, axées sur l'avenir, concernant les défis à ce chapitre que le CNRC pourrait devoir relever au cours des cinq prochaines années. Ce type d'analyse vise à assurer la pertinence des résultats, des objectifs, du plan et des priorités stratégiques à long terme de la gestion des ressources humaines.

1.77 Lorsqu'il a parachevé son document *Vision 2006* en 2001, le CNRC a ajouté un résultat stratégique lié à la gestion des ressources humaines, « Un personnel exceptionnel, un employeur remarquable ». Cependant, ce résultat stratégique a été rajouté sans consultation rigoureuse des instituts, des programmes et des directions, et sans analyse de l'environnement de la GRH au sein des parties intéressées du CNRC de façon à cerner les risques et les possibilités.

1.78 Afin d'appuyer sa Vision 2001, le CNRC a procédé à une élaboration exhaustive des compétences. Celles-ci sont utilisées pour la dotation en personnel et, dans certains cas, pour l'apprentissage et la gestion du rendement. Cependant, avec la nouvelle Vision 2006, nous avons constaté qu'il y a très peu d'information axée sur l'avenir provenant des instituts, des programmes et des directions du CNRC. Par exemple, les renseignements suivants manquaient :

- les genres de compétences qui sont à présent désuètes et les genres de compétences nouvelles nécessaires pour la mise en œuvre des plans stratégiques quinquennaux des instituts, selon le modèle de compétence du CNRC;
- l'offre et la demande de compétences recherchées sur le marché du travail;
- une information claire, provenant de chaque institut, sur le caractère concurrentiel de la rémunération offerte aux chercheurs par rapport à celle offerte par des organisations comparables;
- l'incidence de la situation financière des instituts, des programmes et des directions sur le recrutement et le maintien en poste de personnel hautement qualifié.

1.79 En janvier 2001, le CNRC a établi un Comité directeur de la gestion des ressources humaines — composé d'un vice-président, de directeurs généraux, de directeurs et du directeur général des Ressources humaines — chargé de veiller à la bonne marche des initiatives de GRH. Bien que ce comité fournisse des avis à titre de représentants des parties intéressées, la Direction générale des ressources humaines doit recueillir de façon exhaustive les idées et les réflexions stratégiques des membres du personnel dans les instituts, les programmes et les directions afin de déterminer les questions sur lesquelles il faudrait se pencher et l'ordre dans lequel il faudrait le faire, afin d'appuyer les plans stratégiques. Au moment de notre vérification, la Direction générale des ressources humaines n'avait pas recueilli cette information.

1.80 Nous avons remarqué que les gestionnaires des instituts que nous avons interviewés ont une bonne connaissance du contexte externe et interne en ce qui a trait aux ressources humaines, mais que ces connaissances ne sont pas documentées de façon officielle ni recueillies à l'échelle de l'organisation.

1.81 À l'automne 2003, le CNRC a entamé une analyse du contexte de la gestion des ressources humaines comportant un examen des enjeux au niveau mondial et du gouvernement du Canada dans le secteur des sciences et de la technologie, ainsi qu'une évaluation des pratiques de GRH dans les instituts, les programmes et les directions. L'analyse ne comprend pas encore d'évaluation suffisante des risques et des possibilités.

1.82 Les objectifs stratégiques, le plan et les priorités établis pour la gestion des ressources humaines sont trop généraux pour fournir une orientation. Il est précisé dans les lignes directrices concernant la planification stratégique du CNRC que les buts et les objectifs stratégiques doivent servir de cadre à l'établissement de plans stratégiques plus détaillés. Ce cadre devrait préciser la vision de l'organisation et traiter des possibilités stratégiques et des questions organisationnelles.

1.83 Dans son Rapport sur les plans et les priorités de 2003-2004, le CNRC définit ses buts stratégiques de gestion des ressources humaines en termes très généraux tels que « recruter et maintenir en poste un personnel hautement qualifié, récompenser le perfectionnement professionnel et la productivité, fournir un lieu de travail exceptionnel… ». Toutefois, ces buts et le plan et les priorités connexes sont tellement vagues qu'ils pourraient inclure n'importe quelle initiative à ce chapitre; ils ne fournissent donc pas d'orientation et n'établissent aucune priorité réelle. L'une des priorités actuelles du CNRC est de mettre en œuvre une nouvelle philosophie en matière d'emploi d'ici 2006. Cette philosophie est une vision idéale de la gestion des ressources humaines, qui préconise les meilleures pratiques dans tous les domaines de la GRH. Elle n'a pas été conçue dans le but d'établir des priorités. Vers la fin de notre vérification, le CNRC avait amorcé un débat sur ses priorités futures en matière de gestion des ressources humaines en vue de les rendre plus stratégiques.

1.84 **Il faudrait établir un partenariat efficace.** Pour être en mesure d'élaborer et de mettre en œuvre avec succès un plan stratégique en gestion des ressources humaines, la Direction des ressources humaines devrait participer activement au processus global de planification stratégique et de gestion de l'organisation. Elle pourrait ainsi s'assurer que l'incidence des initiatives stratégiques sur les ressources humaines est prise en considération dans l'évaluation de ces initiatives, et acquérir une meilleure compréhension tant des missions confiées aux instituts, aux programmes et aux directions que des questions auxquelles la direction des instituts fait face.

1.85 En mai 2003, le CNRC a modifié le rôle confié au Comité directeur de la gestion des ressources humaines afin que ce comité porte son attention sur les questions de ressources humaines présentant une haute priorité au lieu d'émettre des directives. Le CNRC pourrait profiter de l'occasion pour revoir la politique désuète de 1993 sur les rôles et les responsabilités de la Direction des ressources humaines et pour bâtir un partenariat efficace entre cette direction et la haute direction, en vue d'établir une orientation stratégique appropriée.

1.86 **Recommandation.** Le Conseil national de recherches Canada devrait poursuivre son analyse du contexte en se fondant sur de l'information crédible, factuelle et prospective concernant les instituts, les programmes et les directions. Il devrait cibler les défis les plus pertinents associés à la gestion des ressources humaines en vue d'établir les priorités. Il devrait aussi procéder, dans un délai déterminé, à une meilleure définition de ses buts stratégiques et élaborer des objectifs mesurables en fonction des priorités choisies. L'orientation stratégique devrait être déterminée grâce à un partenariat entre la Direction des ressources humaines et la haute direction.

Réponse du Conseil national de recherches Canada. Le Conseil national de recherches Canada (CNRC) est d'accord avec les recommandations, et il continuera à faire le nécessaire pour reconnaître les défis que doivent relever les instituts, les directions et les programmes en matière de ressources humaines et les besoins auxquels ils seront appelés à satisfaire dans le domaine, actuellement et à l'avenir. Les résultats de la présente analyse de contexte détermineront le choix des priorités de l'organisation en gestion des ressources humaines. Le processus d'établissement des priorités va bon train, et le premier plan intégré des ressources humaines devrait être achevé au printemps 2004. Le CNRC a déjà pris des mesures pour intégrer la planification des ressources humaines aux plans d'activités stratégiques et faire en sorte qu'elle concoure à leur réalisation, notamment en fixant des objectifs mesurables. Pour souligner ce partenariat stratégique essentiel, le directeur général des ressources humaines siégera au comité de la haute direction.

Les défis d'importance capitale que mentionnent les recommandations s'inscrivent dans la ligne des priorités en gestion des ressources humaines que décrit le Rapport sur les plans et les priorités de 2004-2005 du CNRC. Dans ce contexte, le CNRC acquiert les moyens de traiter de questions de recrutement, d'embauche, de planification de la relève et de rémunération.

Il faudrait établir un plan d'action pour la mise en œuvre de l'orientation stratégique

1.87 Étant donné le caractère exhaustif de la nouvelle philosophie en matière d'emploi, le nombre et la diversité des instituts du CNRC et le peu de ressources disponibles, nous nous attendions à voir un plan d'action de gestion des ressources humaines axé sur des priorités.

1.88 En l'absence de priorités fondées sur une analyse contextuelle, le CNRC a eu recours au Comité directeur de la gestion des ressources humaines pour déterminer le programme général de GRH. Toutefois, les questions examinées par ce comité se rapportaient aux besoins immédiats les plus pressants plutôt qu'aux changements requis pour que le CNRC soit en mesure de relever les défis qui l'attendent.

1.89 Au cours de l'examen que nous avons effectué, nous avons accordé une importance particulière aux enjeux liés à la gestion des ressources humaines relevés par les instituts que nous avons visités et par certains représentants de la Direction des ressources humaines. Parmi ces enjeux, mentionnons notamment la capacité du CNRC de continuer à recruter des chercheurs hautement qualifiés, y compris l'incidence de la rémunération des chercheurs et la nécessité de planifier la relève.

1.90 **Les pratiques de recrutement et d'embauche devraient être mieux adaptées aux besoins du CNRC.** Des gestionnaires et des chercheurs se sont dit inquiets du temps requis pour embaucher un employé dans le cadre d'un concours externe et du peu de souplesse dont ils disposent pour attirer les chercheurs les mieux qualifiés. Le CNRC encourage l'utilisation du réseautage comme technique de recrutement de chercheurs hautement qualifiés. Les dossiers de 2002-2003 montrent que plus du tiers des chercheurs ont été recrutés par le « bouche-à-oreille ». Toutefois, le CNRC n'a pas mis en place de procédure particulière d'embauche répondant rapidement aux besoins opérationnels de ses instituts tout en étant conforme à son objectif général et à sa politique de dotation. S'il n'adapte pas le processus d'embauche actuel aux besoins des instituts, le CNRC risque de perdre d'excellents candidats.

1.91 Le CNRC a procédé récemment à un examen des pratiques et des activités de recrutement de l'organisation afin de trouver des méthodes innovatrices et d'assurer la cohérence de l'ensemble des activités. Il a élaboré une stratégie globale de recrutement axée sur certaines activités mettant l'accent sur la réputation et l'image de marque. Un vaste examen des pratiques d'embauche a aussi été effectué en vue de rationaliser le processus et d'en accroître l'efficience et l'efficacité.

1.92 Le CNRC a proposé de modifier substantiellement ses pratiques actuelles de recrutement et d'embauche. À notre avis, avant de procéder à la mise en œuvre des changements proposés dans l'ensemble de l'organisation, il devrait mener, dans quelques instituts, des projets pilotes en mettant l'accent sur le groupe des chercheurs hautement qualifiés.

1.93 Dans sa Vision 2006, le CNRC dit avoir pour objectif de recruter des personnes hautement qualifiées, alors que sa philosophie en matière d'emploi

consiste à rechercher « la crème » des candidats. À notre avis, le CNRC se doit de clarifier le type de personnes à recruter pour être une organisation de pointe dans le domaine de la recherche, et il doit harmoniser en conséquence ses politiques de recrutement, de dotation en personnel, de gestion du rendement et de rémunération, en tenant compte des fonds disponibles et de la pénurie prévue de chercheurs.

1.94 **La question de la rémunération des chercheurs est perçue par les gestionnaires comme un défi important.** Plusieurs gestionnaires et chercheurs principaux que nous avons interviewés ont insisté sur le caractère concurrentiel de la rémunération offerte par les universités et les entreprises, et ils perçoivent cela comme un obstacle au recrutement de chercheurs hautement qualifiés. De plus, les fonds disponibles ne sont pas toujours suffisants pour couvrir la durée entière de l'emploi ou ne permettent pas aux instituts d'engager des chercheurs à temps plein, lorsqu'ils en ont besoin. C'est pourquoi nous nous attendions à ce que le CNRC ait pris des mesures en vue d'examiner de près cette question du caractère concurrentiel de la rémunération des chercheurs.

1.95 Le CNRC n'a pas de politique en matière de rémunération. Or une telle politique est nécessaire pour déterminer la rémunération que le CNRC est prêt à verser à ses employés et sa position à cet égard par rapport à ses concurrents. Cette politique devrait tenir compte des facteurs internes et externes qui ont des répercussions sur la capacité du CNRC de s'acquitter de son mandat.

1.96 Le CNRC n'a pas mené d'étude suffisamment approfondie pour déterminer s'il y avait des enjeux visant des instituts ou des programmes particuliers en ce qui concerne la rémunération des chercheurs. En outre, le CNRC ne dispose pas de données quantitatives ou qualitatives provenant des gestionnaires et des chercheurs pour déterminer la nature et l'étendue du problème lié au caractère concurrentiel de la rémunération. Le CNRC n'a aucune donnée sur le nombre de candidats éventuels à des postes de chercheur qui ont refusé de présenter leur candidature en 2001-2002 et en 2002-2003 à cause de la rémunération offerte ou d'autres considérations. Étant donné que le réseautage représente une des principales méthodes de recrutement des chercheurs, les chefs de projet des instituts détiennent de l'information sur les chercheurs qui n'étaient pas intéressés à travailler pour le CNRC à cause de la rémunération offerte ou d'autres raisons. À l'automne 2003, le CNRC envisageait de renforcer sa capacité de traiter des questions de rémunération.

1.97 **Il est urgent que l'on songe à planifier la relève.** Notre examen des données démographiques recueillies annuellement dans les instituts que nous avons visités révèle qu'environ 28 p. 100 des chercheurs seront admissibles à la retraite dans cinq ans. Nous partageons l'inquiétude des gestionnaires et des chercheurs principaux du CNRC concernant le profil démographique actuel des chercheurs et le fait que les universités, qui sont une source importante de recrutement pour le CNRC, présentent le même profil. D'après une étude, les universités pourraient avoir besoin de 10 000 titulaires de

doctorat au cours des huit prochaines années pour remplacer les membres du corps professoral qui prendront leur retraite, et le Canada n'en produira que 4 000. En outre, le CNRC vit une situation unique en ce qui concerne les employés, et particulièrement les chercheurs, du fait que ces derniers restent en poste bien après l'âge normal de la retraite et bénéficient de salaires très élevés. Le CNRC devra se pencher sur cette question et, parallèlement, sur le besoin d'attirer des compétences nouvelles dans certains instituts. Ce sont des enjeux dont le CNRC devra tenir compte dans un avenir rapproché.

1.98 **Recommandation.** Le Conseil national de recherches Canada devrait élaborer un plan d'action détaillé pour la gestion des ressources humaines en se fondant sur un plan stratégique à cet égard. Ce plan devrait tenir compte des enjeux cruciaux que représentent les pratiques de recrutement, d'embauche et de rémunération et traiter de la planification de la relève à l'échelle tant de l'organisation centrale que des instituts.

Réponse du Conseil national de recherches Canada. Le Conseil national de recherches Canada (CNRC) est d'accord avec les recommandations, et il continuera à faire le nécessaire pour reconnaître les défis que doivent relever les instituts, les directions et les programmes en matière de ressources humaines et les besoins auxquels ils seront appelés à satisfaire dans le domaine, actuellement et à l'avenir. Les résultats de la présente analyse de contexte détermineront le choix des priorités de l'organisation en gestion des ressources humaines. Le processus d'établissement des priorités va bon train, et le premier plan intégré des ressources humaines devrait être achevé au printemps 2004. Le CNRC a déjà pris des mesures pour intégrer la planification des ressources humaines aux plans d'activités stratégiques et faire en sorte qu'elle concoure à leur réalisation, notamment en fixant des objectifs mesurables. Pour souligner ce partenariat stratégique essentiel, le directeur général des ressources humaines siégera au comité de la haute direction.

Les défis d'importance capitale que mentionnent les recommandations s'inscrivent dans la ligne des priorités en gestion des ressources humaines que décrit le Rapport sur les plans et les priorités de 2004-2005 du CNRC. Dans ce contexte, le CNRC acquiert les moyens de traiter de questions de recrutement, d'embauche, de planification de la relève et de rémunération.

Mesure du rendement et communication des résultats

La mesure du rendement des activités de recherche et développement est une tâche complexe et difficile

1.99 Les résultats de la recherche revêtent plusieurs formes et deviennent visibles à des moments différents. Par exemple, le seul résultat identifiable à court terme est parfois un enrichissement des connaissances. Ces nouvelles connaissances pourraient un jour (mais on ne sait quand) s'avérer d'une importance capitale — peut-être des années plus tard ou dans une autre discipline. Les difficultés que présente la mesure du rendement au CNRC sont amplifiées en raison de la diversité de ses activités de recherche et développement, qui sont réparties dans une vingtaine d'instituts et de centres technologiques au Canada et dans toute une gamme de programmes et d'initiatives.

1.100 Le CNRC a plusieurs années d'expérience dans la mesure du rendement, notamment la mesure continue des résultats et l'évaluation régulière des programmes. En 1996, il a établi son premier cadre de gestion du rendement, et des indicateurs communs de rendement et des plans pour la production des rapports sur le rendement ont alors été élaborés pour les instituts, les programmes et les directions du CNRC. En 2003, un nouveau cadre de gestion du rendement a été créé pour Vision 2006, et la mise en œuvre de ce cadre, qui a été amorcée au cours de la présente vérification, devrait être terminée d'ici 2004-2005. Au moment de la vérification, le CNRC dirigeait également un projet pan-gouvernemental visant à résoudre une bonne partie des problèmes communs des organismes de recherche en ce qui concerne la gestion du rendement. On s'attend à ce que ce projet, auquel participent une vingtaine de ministères et organismes fédéraux à vocation scientifique, mène à la création d'un réseau permanent.

1.101 Comme le CNRC était en période de transition pour ce qui est de la mesure du rendement et de la communication des résultats, notre travail de vérification a porté principalement sur le nouveau cadre de gestion du rendement et sur le dernier rapport sur le rendement du CNRC.

Il y a des défis liés au nouveau cadre de mesure du rendement

1.102 À notre avis, le nouveau cadre de mesure du rendement est meilleur que celui qu'il remplace, et il présente des avantages importants et encourageants, en particulier les suivants :

- le CNRC prévoit utiliser ce cadre pour passer de la mesure du rendement à la gestion du rendement;
- le nouveau cadre est mieux centré et plus facile à gérer, car la méthode qu'il propose pour la mesure des résultats est fondée sur 28 indicateurs clés seulement alors qu'il y en avait plus de 80 auparavant;
- les informations sur les indicateurs seront tirées de diverses sources, y compris des données recueillies de façon continue, des études d'évaluation des programmes, des analyses bibliométriques et des examens par les pairs.

1.103 Toutefois, le CNRC a élaboré peu de normes ou de cibles utiles pour la comparaison des résultats obtenus. La mesure des résultats est une étape nécessaire pour mesurer le rendement, mais il faut aussi faire une évaluation ou une analyse des réalisations par rapport à des attentes réalistes et utiles, exprimées sous la forme de cibles ou de normes. Or, des cibles concrètes n'ont été établies que pour deux des cinq résultats stratégiques associés aux pierres d'assise stratégiques de la Vision 2006 du CNRC. En outre, ces cibles ne visent que les résultats de 2006 et ne peuvent servir à la mesure du rendement au cours de la période de transition.

1.104 Il est important d'obtenir les résultats souhaités, mais il faut aussi assurer l'optimisation des ressources. C'est pourquoi toute évaluation du rendement doit comporter une comparaison des résultats avec les frais qui ont été engagés pour les obtenir. Nous avons constaté que les systèmes d'information financière du CNRC faisaient une compilation des coûts en

fonction de trois secteurs d'activité au lieu de fonder cette compilation sur les principaux indicateurs de rendement ou sur les cinq pierres d'assise stratégiques, et qu'aucun changement n'est prévu à cet égard. À notre avis, l'absence de lien entre les résultats et les coûts a pour effet de restreindre l'utilité du cadre de gestion du rendement de l'organisation pour ce qui est de la gestion et la reddition de comptes au Parlement.

1.105 Une vérification interne a été effectuée en février 2002 pour évaluer les progrès du CNRC dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans le chapitre 10 de notre Rapport de 1994, « Sciences et technologie — La gestion des activités scientifiques et technologiques dans les ministères et organismes ». Cette vérification a permis de constater qu'il n'y avait aucune uniformité dans les systèmes automatisés ou les procédures utilisés par les instituts pour recueillir des renseignements sur leur rendement en vue d'en faire rapport au niveau de l'organisation. En octobre 2002, une autre vérification interne portant sur la gestion des partenariats par le CNRC a montré qu'il y avait des erreurs dans les données sur le rendement liées aux partenariats de collaboration dans quatre des cinq instituts ayant fait l'objet de la vérification. Même s'il y a peu de vérifications portant sur la fiabilité de l'information sur le rendement, le CNRC nous a signalé qu'il s'efforçait actuellement de simplifier et d'automatiser la collecte des données en vue d'alléger cette tâche et de réduire les possibilités d'erreurs. En outre, des travaux internes de vérification de l'information sur le rendement, en fonction de l'importance des risques, sont envisagés.

1.106 La mise en œuvre du cadre de gestion du rendement à l'échelle du CNRC est un projet complexe qui s'étendra sur une période assez longue. Même s'il y a des dates prévues pour le début et la fin de plusieurs tâches importantes, le CNRC n'a pas établi de plan de mise en œuvre structuré et détaillé précisant des éléments tels que l'attribution des responsabilités pour l'exécution des tâches, la nature des tâches, les ressources qui seront nécessaires et les frais qu'il faudra probablement engager.

1.107 En outre, nous avons déjà remarqué certains indices de « dérapage » par rapport aux jalons établis. Ainsi, les définitions des nouveaux indicateurs clés du rendement devaient avoir été établies et communiquées aux membres de l'organisation durant l'été 2003, mais le délai fixé pour cette étape, qui pourrait avoir une incidence considérable sur la qualité de l'information sur le rendement de 2003-2004, n'a pas été respecté.

1.108 Recommandation. Le Conseil national de recherches Canada devrait établir des cibles claires et concrètes pour les résultats mesurés selon ses principaux indicateurs de rendement. Il faudrait également que le CNRC s'efforce d'établir rapidement un plan détaillé, appuyé par les ressources nécessaires, pour combler les lacunes relevées dans le nouveau cadre de gestion du rendement de l'organisation et pour assurer la mise en œuvre de ce cadre. Ce processus de planification devrait prévoir des mesures qui permettront de relier les résultats aux frais engagés pour les obtenir et de continuer à explorer les avenues possibles en vue de consolider les systèmes et

les pratiques nécessaires pour assurer la fiabilité de l'information sur le rendement.

Réponse du Conseil national de recherches Canada. Le Conseil national de recherches Canada est déterminé à poursuivre la mise en œuvre et le perfectionnement de son nouveau cadre de gestion du rendement dans le contexte de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. Il a déjà entrepris l'élaboration d'un plan intégré, pourvu des ressources nécessaires, pour combler les écarts dans le cadre organisationnel de gestion du rendement, notamment en établissant des cibles pour les indicateurs de rendement clés, en concevant un système qui établit des rapports entre les ressources et les résultats stratégiques et en développant un système informatisé de collecte de données sur le rendement, conjugué à des méthodes visant à accroître la fiabilité de l'information sur le rendement.

Le rapport sur le rendement doit être amélioré

1.109 Nous avons comparé le rapport sur le rendement qui a été présenté par le CNRC pour la période se terminant le 31 mars 2003 avec celui qui avait été déposé l'année précédente, et nous avons constaté une amélioration. Le plus récent rapport est davantage axé sur le rendement et les résultats, et contient un tableau récapitulatif des principaux résultats par rapport aux engagements figurant dans le rapport sur les plans et les priorités de 2002-2003, ainsi qu'un résumé des résultats d'évaluations et de vérifications internes récentes. En outre, la configuration du rapport est plus claire et l'on y fait un meilleur usage des graphiques et des tableaux.

1.110 Nous avons aussi utilisé le modèle que notre bureau a établi et présenté dans le chapitre 6 de notre Rapport de 2002, « Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement », pour juger de la qualité du dernier rapport sur le rendement du CNRC. Le modèle est en général conforme aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la production des rapports sur le rendement, publiées en 2001. Il convient cependant de signaler que les renseignements figurant dans le rapport sur le rendement n'ont pas été vérifiés.

1.111 Bien que le CNRC ne possède pas encore d'information reliée à ses nouveaux indicateurs de rendement clés, son dernier rapport sur le rendement est présenté dans le contexte de la Vision 2006. Nous avons relevé des points forts ainsi que plusieurs façons d'améliorer le rapport lui-même et la reddition de comptes au Parlement.

1.112 Le rapport sur le rendement comprend une bonne analyse de la contribution des résultats prévus par le CNRC aux priorités pertinentes du gouvernement. En outre, il montre clairement que ces résultats prévus sont compatibles avec la mission, le mandat et le cadre d'exploitation du CNRC. Toutefois, le rapport ne comprend aucune analyse des risques pour ce qui est de l'obtention des résultats prévus.

1.113 Les résultats clés en regard des engagements relatifs au rendement qui figurent dans le rapport sur les plans et les priorités de 2002-2003 sont résumés dans l'un des tableaux du rapport sur le rendement. La plupart des

engagements consistent à exercer des activités ou à produire des extrants. Seuls quelques engagements sont exprimés sous forme de conséquence (p. ex., stimuler l'investissement étranger en créant de nouvelles entreprises technologiques et en offrant des emplois hautement spécialisés aux Canadiens). En général, les engagements mentionnés n'indiquent pas la direction à prendre en vue des changements envisagés et ne donnent aucune cible concrète à ces changements pour ce qui est du délai de réalisation.

1.114 Étant donné que la plupart des attentes en matière de rendement ne sont pas concrètes, et que seulement quelques résultats sont exprimés sous forme de conséquences, il est difficile, voire impossible, pour le lecteur de se faire une idée du rendement du CNRC ou de savoir si les résultats déclarés correspondent à un rendement satisfaisant ou médiocre. En outre, le rapport sur le rendement ne fait aucun lien entre les ressources utilisées par le CNRC et ses conséquences stratégiques.

1.115 En règle générale, l'information figurant dans les graphiques et les tableaux est bien présentée et facile à comprendre. Toutefois, il n'y a pas d'analyses ou d'indications concernant la qualité des données.

1.116 Enfin, le rapport ne donne aucun exemple de la façon dont l'information sur le rendement est utilisée pour prendre des décisions au sein du CNRC, et il ne mentionne pas les leçons qui ont été apprises ou les mesures qui ont été ou seront prises pour résoudre les questions liées au rendement de l'organisation.

1.117 **Recommandation.** À l'avenir, les rapports sur le rendement du Conseil national de recherches Canada devraient faire état des résultats obtenus, pour les 28 indicateurs de rendement, par rapport à des attentes précises et concrètes et faire le lien entre les coûts et les résultats — au moins au niveau des conséquences stratégiques.

Réponse du Conseil national de recherches Canada. Le Conseil national de recherches Canada est déterminé à poursuivre l'amélioration de son rapport sur le rendement. En comblant les lacunes de son cadre de gestion du rendement, il améliorera l'exhaustivité de sa reddition des comptes au Parlement.

Conclusion

1.118 Nous avons constaté que la structure générale de gouvernance et de reddition de comptes du Conseil national de recherches Canada ne permettait pas d'effectuer un examen critique efficace des décisions de la direction. Nous craignons que les membres du conseil d'administration n'aient pas une idée claire du rôle de ce conseil et que les fonctions exercées par celui-ci ne soient pas celles auxquelles on pourrait s'attendre pour assumer les responsabilités qui lui ont été confiées en vertu de la *Loi sur le Conseil national de recherches*. Nous avons remarqué que la *Loi* n'a pas été mise à jour pour tenir compte des pratiques exemplaires de gouvernance dont s'inspirent les lois plus récentes.

1.119 En général, le Conseil national de recherches Canada a utilisé de bonnes méthodes pour définir sa vision, qui s'aligne très bien avec la stratégie de 1996 du gouvernement fédéral en sciences et technologie et à sa stratégie d'innovation de 2002. Toutefois, le CNRC continue d'élargir son infrastructure et d'étendre la portée de ses activités de recherche, malgré le plafonnement de son budget de base. À l'issue de notre étude de cas de quatre initiatives stratégiques récentes, nous avons conclu qu'il y avait eu de bonnes consultations avec les principaux intervenants et de bonnes analyses des options, des risques et des possibilités de partenariat. Par contre, nous avons constaté qu'il n'y avait eu aucune évaluation des répercussions financières possibles de ces initiatives sur les activités en cours du CNRC. Nous avons aussi constaté la nécessité de procéder à une évaluation complète des activités de recherche du CNRC.

1.120 Nous avons relevé des cas où les pratiques de sélection et de clôture des projets de recherche de pointe ne présentant aucun intérêt commercial immédiat étaient bonnes, voire même excellentes. Toutefois, nous avons aussi relevé un certain nombre de cas où les systèmes et les pratiques du CNRC n'étaient pas adéquats. L'absence de cadre pour l'établissement des priorités et le manque de documentation adéquate des projets constituent les principales lacunes, et des améliorations pourraient donc leur être apportées afin de fournir une meilleure vue d'ensemble de tous les projets. Ces améliorations permettraient au CNRC d'avoir l'assurance que la recherche effectuée offre la meilleure valeur pour le Canada. Il convient cependant de signaler que nos constatations se rapportent à un échantillon de projets principalement financés au moyen de crédits parlementaires. Ces constatations ne peuvent donc pas être appliquées, par extrapolation, aux projets entrepris dans le cadre de partenariats de collaboration, que nous n'avons pas examinés.

1.121 Le CNRC a reconnu l'importance de la gestion des ressources humaines (GRH) pour la réalisation de la Vision 2006, puisque cet élément constitue l'une des cinq pierres d'assise et le résultat stratégique connexe. Toutefois, l'analyse environnementale présentée à l'appui des priorités stratégiques de GRH n'est pas assez rigoureuse, et l'orientation stratégique doit être élaborée plus en détail. En outre, le CNRC n'a pas élaboré de plan d'action exhaustif, fondé sur un plan stratégique, de gestion des ressources humaines. Ce plan lui permettrait de relever les défis cruciaux qui l'attendent au sein des instituts, des programmes et des directions. En raison de ce manque d'orientation clairement étayée et des défis à relever en matière de relève, nous craignons que le CNRC n'ait pas à l'avenir tous les moyens requis pour diriger comme prévu les activités de recherche de ses instituts et de ses programmes.

1.122 La décision du CNRC d'établir un nouveau cadre pour la gestion du rendement est une mesure importante, qui l'amènera à fonctionner selon une gestion axée sur les résultats et contribuera à améliorer la communication des résultats présentés dans son rapport sur le rendement. Toutefois, il y a encore des lacunes dans le cadre proposé, et sa mise en œuvre présente certaines difficultés. Nous avons constaté entre autres qu'il y avait peu de normes ou de

cibles utiles pour la comparaison des résultats obtenus, aucun moyen de relier les coûts aux résultats, aucune uniformité dans les systèmes automatisés ou les procédures utilisés par les instituts pour recueillir des renseignements sur leur rendement et aucun plan exhaustif structuré pour pouvoir mettre en œuvre ce cadre.

À propos de la vérification

Objectifs

Notre vérification avait pour objectifs :

- d'évaluer les systèmes et les pratiques du Conseil national de recherches Canada (CNRC) pour la détermination de l'orientation stratégique de ses activités de recherche scientifique, incluant la structure de gouvernance et de reddition de comptes de l'organisation,
- de déterminer si le CNRC gérait ces activités de façon à maximiser les résultats et s'il mesurait les résultats et les répercussions de ses activités et en faisait rapport de façon adéquate.

En d'autres termes, nous avons voulu déterminer :

- si le CNRC réévalue régulièrement la pertinence de ses activités de recherche et fonde ses décisions stratégiques sur un examen approprié des risques, des options, des intervenants et des répercussions possibles;
- si les systèmes et les pratiques en place pour procéder à la sélection et la clôture des projets de recherche et pour fournir une vue d'ensemble de ces projets sont acceptables;
- si le CNRC est en mesure de s'assurer qu'il a tout le personnel qualifié nécessaire pour répondre à ses besoins actuels et futurs;
- si l'information dont il dispose sur le rendement de ses activités clés lui permet de contrôler et de gérer efficacement ses opérations et de rendre compte au Parlement de la réalisation de ses objectifs.

Étendue et méthode

Au cours de l'étape de la planification, nous avons passé en revue l'ensemble des activités et des programmes clés du CNRC. De février à juin 2003, nous avons visité à cette fin 15 instituts du CNRC, examiné les documents clés et interviewé de nombreux membres du personnel de l'organisation (le président, les vice-présidents, tous les directeurs généraux des directions centrales, le directeur général du Programme d'aide à la recherche industrielle, le directeur général de l'Institut canadien de l'information scientifique et technique et les directeurs généraux des instituts visités) et des représentants des principaux groupes d'intérêts (partenaires des secteurs industriel, universitaire et public).

En nous fondant sur notre connaissance du CNRC et des principaux défis qu'il doit relever, nous avons fait une évaluation de l'importance des activités et des programmes de cette organisation, de leur vérifiabilité, de l'intérêt qu'ils présentent pour le Parlement et des risques connexes. Quatre secteurs d'intérêt ont été relevés : la gouvernance et l'établissement de l'orientation stratégique de l'organisation, la gestion de la recherche dans les instituts, la gestion des ressources humaines (GRH), ainsi que la mesure du rendement et la communication des résultats.

Afin d'évaluer la qualité et la pertinence de l'information disponible pour la prise de décisions et la qualité de l'ensemble du processus décisionnel, nous avons fait une étude de cas fondée sur un échantillon de décisions stratégiques récentes. Nous avons sélectionné huit instituts pour évaluer les pratiques de gestion des projets de recherche et six instituts pour examiner les méthodes de gestion des ressources humaines.

Nous avons interviewé les membres du conseil d'administration, certains cadres supérieurs et d'autres membres du personnel du CNRC. Nous avons également examiné divers documents de l'organisation, y compris son dernier rapport sur le rendement (2002-2003), pour évaluer la qualité des rapports qu'elle produit pour rendre compte de ses activités.

Notre vérification n'a pas comporté d'examen de la qualité des recherches effectuées par le CNRC. C'est à celui-ci qu'il incombe de faire une évaluation de ses programmes pour s'assurer que les objectifs connexes sont atteints. Depuis 2001, le CNRC a procédé à cinq évaluations — le Programme de biotechnologie (exécuté par cinq instituts du CNRC), l'Institut de technologie des procédés chimiques et de l'environnement, le Programme d'aide à la

recherche industrielle, et deux initiatives appuyées par le CNRC (le Tri-University Meson Facility et le Réseau canadien de technologie).

Critères

Nous avons élaboré les critères utilisés pour la vérification à partir des lois habilitantes, des lignes directrices et de certains documents clés du CNRC tels que *Vision 2006*, le *Rapport sur les plans et les priorités* (2003-2004), le *Rapport sur le rendement* (2001-2002) et les rapports de vérification interne. Nous avons aussi consulté les documents portant sur les pratiques relatives à la fonction de contrôleur moderne du Secrétariat du Conseil du Trésor et ceux mentionnant les attentes que notre bureau a formulées en se fondant sur son expérience de la vérification de l'optimisation des ressources et sur les pratiques de saine gestion généralement reconnues.

Nous avions les attentes suivantes :

- Les systèmes et les pratiques du CNRC devraient assurer une réévaluation périodique de la valeur et de la pertinence des secteurs de recherche existants. Ils devraient faire en sorte que les décisions stratégiques et les priorités de l'organisation soient compatibles avec son mandat et le programme du gouvernement, soient établies après une consultation des principaux intervenants, soient fondées sur un examen approfondi du cadre de fonctionnement, des options, des risques et des répercussions éventuelles, et soient prises en compte dans la répartition des fonds internes.
- Le CNRC devrait avoir des systèmes et des pratiques appropriés pour la sélection, la surveillance et la clôture des projets de recherche afin d'assurer qu'ils offrent la meilleure valeur pour le Canada. Nos attentes à cet égard comprennent l'analyse des risques, l'examen par les pairs, la détermination des utilisations et des utilisateurs éventuels, l'examen périodique de la valeur des projets, la supervision générale de la gestion des projets et le maintien d'un lien avec la vision et les buts du CNRC.
- Le CNRC devrait avoir un effectif compétent ayant la combinaison appropriée de relations de travail (emploi indéterminé, occasionnel ou contractuel, ou partenariat) lui permettant d'atteindre ses objectifs stratégiques et opérationnels à court et à long termes, dans les délais prévus et de façon rentable. Nous nous attendions à ce que les systèmes et les pratiques de l'organisation comprennent une définition des principales compétences recherchées, des stratégies fondées sur le profil de l'effectif souhaité ainsi que des stratégies appropriées pour le recrutement, la sélection, l'embauche, l'emploi, la cessation d'emploi ou le départ à la retraite ainsi que la formation des employés. On pourrait ainsi s'assurer que le personnel a les qualités voulues, que le CNRC a la marge de manœuvre requise pour satisfaire aux exigences de fonctionnement, que le taux de roulement du personnel est acceptable et que l'organisation est en mesure de maintenir la compétence générale de son effectif.
- Le cadre de gestion du rendement du CNRC devrait fournir des attentes précises et concrètes ainsi que des résultats crédibles et équilibrés en matière de rendement afin d'assurer une gestion efficace de la vision de l'organisation et de favoriser une bonne reddition de comptes au Parlement et aux contribuables canadiens.

Équipe de vérification

Vérificateurs généraux adjoints : Richard Flageole et Nancy Cheng
Directeur principal : Reno Cyr
Directeur : Denis Scott

Robert Taylor
Kathryn Elliott
Ghislaine Côté
Yan Lehoux
Albert Mélanson
Denis Jobin

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Mars 2004

Table des matières principale

Message de la vérificatrice générale du Canada
Points saillants

Chapitre 1 Conseil national de recherches Canada — La gestion de la recherche de pointe

Chapitre 2 Santé Canada — La réglementation des matériels médicaux

Chapitre 3 La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme

Chapitre 4 Agence canadienne d'inspection des aliments — La réglementation des végétaux à caractères nouveaux

Chapitre 5 Agence du revenu du Canada — Les vérifications des petites et moyennes entreprises

Chapitre 6 La gestion gouvernementale : utilisation de l'information financière

Chapitre 7 La gestion gouvernementale : étude du rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat

2004

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

MARS

Chapitre 2

Santé Canada —
La réglementation des matériels médicaux

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de mars 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/1-2F
ISBN 0-662-76024-7

Chapitre

2

Santé Canada

La réglementation des matériels médicaux

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agrées. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

L'importance des matériels médicaux pour la qualité des soins de santé 3
Les parties intéressées du secteur des matériels médicaux 4
Le Programme des matériels médicaux de Santé Canada 7
Objet de la vérification 8

Observations et recommandations 9

Le Comité d'étude des instruments médicaux 9
La réponse donnée par Santé Canada au rapport du Comité d'étude des instruments médicaux 11

Activités avant la mise en marché 12

Les systèmes qualité sont une exigence réglementaire 12
Les essais expérimentaux sont mal encadrés 13
Les évaluations avant la mise en marché sont systématiques 15

Activités après la mise en marché 21

Il faut mettre en œuvre une stratégie d'inspection 21
Il faut mieux gérer les matériels non homologués 22
Il faut améliorer la surveillance des matériels après la mise en marché 23
La communication des préoccupations relatives à la sûreté des matériels est insuffisante 25
Il faut améliorer la gestion des matériels médicaux à usage unique qui sont réutilisés 28
Les ressources affectées au Programme sont insuffisantes 30

Évaluation, mesure du rendement et rapports au Parlement 35

Conclusion 36

À propos de la vérification 38

Santé Canada
La réglementation des matériels médicaux

Points saillants

2.1 Bien que Santé Canada ait amélioré certains aspects importants de la gestion des risques liés aux matériels médicaux avant leur mise en marché, il doit mieux gérer les risques liés aux matériels après leur mise en marché. En raison de lacunes dans le Programme des matériels médicaux, le Ministère ne dispose pas d'un programme complet pour protéger les Canadiens contre les risques associés aux matériels médicaux, et ce, même s'il s'était engagé à se doter d'un tel programme il y a plus de dix ans. Faute d'instaurer ce type de programme, Santé Canada met en péril sa capacité de protéger la santé des Canadiens et d'assurer leur sécurité, ce qui pourrait se traduire par une augmentation des risques, tant en matière de santé que de responsabilité.

2.2 Le Programme des matériels médicaux actuel assure la gestion des risques avant la mise en marché des matériels grâce aux systèmes qualité exigés et aux activités menées avant la mise en marché.

2.3 Cependant, pour mieux gérer les risques après la mise en marché des matériels, Santé Canada doit instaurer un programme d'inspection plus proactif suite à leur commercialisation, afin de vérifier si l'industrie respecte le *Règlement sur les instruments médicaux*. Il doit aussi adopter une meilleure ligne de conduite pour gérer les risques relatifs à la vente de matériels médicaux non homologués. Par ailleurs, il doit améliorer son système de surveillance après la mise en marché afin d'obtenir, en temps voulu, de l'information complète et exacte sur les événements indésirables survenant suite à l'utilisation des matériels. Enfin, lorsque des préoccupations relatives à la sûreté de ceux-ci sont soulevées, il doit veiller à ce qu'elles soient communiquées rapidement aux personnes qui sont concernées.

2.4 Santé Canada prend des mesures limitées pour réduire les risques associés à la réutilisation des matériels médicaux à usage unique. À titre d'organisme chargé de protéger la santé des Canadiens et d'assurer leur sécurité, il doit immédiatement prendre les mesures qui s'imposent.

Contexte et autres observations

2.5 L'égalité d'accès à des soins de santé de qualité en temps voulu est prioritaire pour les Canadiens. Parce que les matériels médicaux jouent un rôle déterminant à toutes les étapes de la prestation de soins de qualité, l'accès à ces matériels dans des délais raisonnables est également essentiel. Les matériels médicaux, comme les trousses de tests sanguins, les appareils d'imagerie diagnostique et les valvules cardiaques, sont utilisés pour diagnostiquer, traiter, atténuer et prévenir les maladies et les états pathologiques.

2.6 Créé en 1991, le Comité d'étude des instruments médicaux avait pour mission de formuler des recommandations au ministre de la Santé sur la réglementation des matériels médicaux et des activités connexes. Le rapport de 1992 du Comité a servi à la rédaction d'un plan de développement visant à améliorer le programme de réglementation des matériels médicaux. Ce plan et les consultations menées par la suite auprès des parties intéressées ont servi de point de départ au nouveau Programme des matériels médicaux, dont la première mesure a été l'adoption du *Règlement sur les instruments médicaux* en 1998. Depuis, Santé Canada a entrepris de nouvelles activités et en a amélioré d'autres. Toutefois, des lacunes et des faiblesses importantes persistent.

2.7 Au cours de notre vérification, nous avons examiné comment Santé Canada gère les risques et les avantages liés aux matériels médicaux, et ce, à toutes les étapes du cycle de vie d'un matériel homologué. Étant donné que Santé Canada a donné suite au rapport du Comité d'étude des instruments médicaux et s'est efforcé de mettre en œuvre des réformes, nous avons évalué le Programme des matériels médicaux en fonction de la réponse donnée par le Ministère. Nous avons aussi étudié la manière dont les réalisations et les défis associés au Programme ont été mesurés et communiqués au Parlement.

2.8 Santé Canada connaît les lacunes et les faiblesses du Programme, mais n'a déployé que des efforts restreints pour y remédier. L'insuffisance des ressources financières et humaines et le peu de progrès réalisé dans le domaine de la coopération internationale en matière réglementaire empêchent le Ministère de corriger ces lacunes et ces faiblesses et de mettre en œuvre le Programme des matériels médicaux, tel qu'il a été conçu.

2.9 Nos constatations indiquent que, dans sa forme actuelle, le Programme n'est pas viable. Santé Canada doit donc faire un choix : il doit affecter des ressources suffisantes pour mettre en œuvre le Programme, tel qu'il a été conçu, ou modifier le Programme et la réglementation afin de gérer les risques pour la santé et la sécurité d'une manière qui nécessite moins de ressources.

2.10 Santé Canada doit prendre des mesures pour veiller à ce que les Canadiens aient accès, en temps utile, à tous les matériels médicaux disponibles. Il doit aussi jouer un rôle plus dynamique lors de la conduite des essais expérimentaux.

2.11 Enfin, Santé Canada doit améliorer l'évaluation et la mesure des résultats obtenus en vertu du Programme des matériels médicaux ainsi que les rapports qu'il communique au Parlement à ce sujet. Cela est particulièrement important étant donné les défis associés au Programme et les questions qui se posent quant à son maintien dans sa forme actuelle ou à son réaménagement.

Réaction du Ministère. Les réponses de Santé Canada à nos recommandations figurent dans ce chapitre. Le Ministère est d'accord avec nos recommandations et a accepté de prendre des mesures correctives pour y donner suite. Dans certains cas, les mesures sont déjà en voie d'être mises en œuvre.

Introduction

L'importance des matériels médicaux pour la qualité des soins de santé

Professionnels de la santé — Professionnels qui prodiguent des soins, notamment les médecins, les infirmières, les dentistes, les hygiénistes dentaires et les psychologues.

Produits thérapeutiques — Produits de santé qui servent à établir des diagnostics ou à traiter des maladies, notamment les matériels médicaux (comme les trousses de tests sanguins, les appareils d'imagerie diagnostique et les valvules cardiaques), les médicaments en vente libre (comme l'aspirine et les médicaments pour les allergies), les médicaments sur ordonnance (comme les médicaments pour l'asthme et la tension artérielle), les produits de santé naturels (comme l'échinacée et les suppléments vitaminiques), les thérapies biologiques et génétiques (comme les produits sanguins et les vaccins) et les organes et les tissus (comme les cœurs et les poumons pour les transplantations).

2.12 L'égalité d'accès à des soins de santé de qualité en temps voulu est prioritaire pour les Canadiens. Il est essentiel qu'ils aient accès tant aux soins prodigués par les professionnels de la santé qu'aux produits thérapeutiques, comme les matériels médicaux. Ces derniers jouent un rôle de premier plan à toutes les étapes de la prestation de soins de qualité. La pièce 2.1 montre l'importance des matériels médicaux au sein de notre système de santé.

2.13 La fabrication et la vente de matériels médicaux sont assujetties à la *Loi sur les aliments et drogues* et au *Règlement sur les instruments médicaux*. Aux termes de la *Loi sur les aliments et drogues*, un matériel médical se définit comme suit : « Tout article, instrument, appareil ou dispositif, y compris tout composant, partie ou accessoire de ceux-ci, fabriqué ou vendu pour servir, ou présenté comme pouvant servir :

- au diagnostic, au traitement, à l'atténuation ou à la prévention d'une maladie, d'un désordre, d'un état physique anormal ou de leurs symptômes chez l'être humain ou les animaux;
- à la restauration, à la correction ou à la modification d'une fonction organique ou de la structure corporelle de l'être humain ou des animaux;

Pièce 2.1 Les matériels médicaux sont importants pour les soins de santé : l'exemple d'un patient souffrant d'une maladie cardiovasculaire

Les maladies cardiovasculaires sont l'une des principales causes d'hospitalisation au Canada. Statistique Canada estime qu'il y aura à chaque décennie, d'ici 2026, une augmentation de 36 p. 100 du nombre d'hospitalisations attribuables à des crises cardiaques. Les projections du nombre de cas de l'Institut de cardiologie de l'Université d'Ottawa sont encore plus frappantes. Entre 2003 et 2005, l'Institut prévoit une augmentation de 100 p. 100 du nombre d'implantations de défibrillateurs et une augmentation de 60 p. 100 du nombre d'implantations de stimulateurs cardiaques (tous deux des matériels médicaux de classe IV).

Le bien-être d'un cardiaque qui a besoin d'un stent ou d'un stimulateur cardiaque repose sur plus de 400 matériels médicaux, qui sont utilisés à l'étape du simple examen non invasif, dans les chirurgies à cœur ouvert et pour les soins postopératoires. Ces matériels sont souvent des appareils informatisés très complexes dont dépend la survie du patient.

Lors du diagnostic, des matériels tels que des moniteurs de tension artérielle, des appareils d'imagerie diagnostique (comme des appareils d'imagerie par résonance magnétique) ou un stéthoscope sont utilisés. Si le patient se fait poser un stent, il faut entre autres des appareils de radiographie, un angiographe, des cathéters, un stent et un ballonnet, ainsi que des moniteurs spéciaux pour prendre sa température et son pouls. S'il a besoin d'un stimulateur cardiaque, il faut au moins 40 instruments pour l'anesthésie et entre 100 et 200 pour la chirurgie. Citons, par exemple, un fluoroscope pour voir le cœur et les vaisseaux sanguins du patient, des cathéters, un éventail d'instruments spéciaux, un appareil de pontage, des respirateurs, des vaporisateurs, des oxygénateurs ainsi que des pompes multicanaux. Après la chirurgie, toute une série de matériels médicaux entrent en jeu pour les soins postopératoires.

Source : Institut de cardiologie de l'Université d'Ottawa

- au diagnostic de la gestation chez l'être humain ou les animaux;
- aux soins de l'être humain ou des animaux pendant la gestation et aux soins prénatals et post-natals, notamment les soins de leur progéniture.

Sont visés par la présente définition les moyens anticonceptionnels, tandis que les drogues en sont exclues. »

Exemples des quatre classes de matériels médicaux

Classe I — Pansements, brosses à dent, lits d'hôpital.

Classe II — Condoms, tampons hygiéniques, gants chirurgicaux, équipement d'imagerie par résonance magnétique.

Classe III — Trousses de test de glycémie à domicile, prothèses de hanche, équipement d'imagerie par ultrasons.

Classe IV — Trousses de dépistage du VIH, défibrillateurs implantables, stimulateurs cardiaques.

2.14 Le *Règlement sur les instruments médicaux* ne s'applique qu'aux matériels qui sont destinés à l'être humain. Il répartit les matériels médicaux en quatre classes de risque en fonction du tort éventuel qu'ils pourraient causer. La classe I est celle dont les matériels présentent le risque le plus faible; la classe IV est celle dont les matériels présentent le risque le plus élevé. Tous les fabricants de matériels de classe I qui ne vendent pas leurs produits par l'entremise d'établissements titulaires d'une licence ainsi que tous les importateurs et distributeurs sont tenus d'obtenir une licence d'établissement pour vendre leurs produits au Canada. Les fabricants de matériels de classe II, III ou IV doivent être titulaires d'une homologation pour chacun des matériels ou groupes de matériels afin de vendre leurs produits à des importateurs, à des distributeurs ou directement à des acheteurs canadiens. Toutes les licences d'établissement et les homologations doivent être renouvelées annuellement.

2.15 La valeur des matériels médicaux utilisés chaque année pour soigner les Canadiens atteint 5 milliards de dollars. Chaque Canadien qui se fait examiner par un médecin ou un dentiste, ou qui subit un test diagnostique ou une intervention chirurgicale, entre en contact avec plusieurs matériels médicaux. On estime qu'en 2001 :

- 787 000 Canadiens ont subi un tomodensitogramme et 647 000 un examen par IRM (imagerie par résonance magnétique) qui n'étaient pas requis d'urgence pour dépister un problème de santé;
- 100 000 Ontariens ont subi un tomodensitogramme d'urgence;
- 70 000 Canadiens ont reçu une valvule cardiaque ou un stent, et 10 000 un stimulateur cardiaque;
- 250 000 Canadiens ont reçu une lentille intraoculaire;
- 50 000 Canadiens ont reçu une articulation artificielle, comme une prothèse de la hanche, du genou, de l'épaule ou du coude.

2.16 Les matériels médicaux sont généralement axés sur les technologies. Au fil des avancées technologiques, le nombre de matériels et leur complexité augmenteront. On peut donc penser que le secteur des matériels médicaux continuera de croître en taille et en importance au cours des années à venir.

Les parties intéressées du secteur des matériels médicaux

Établissements de soins de santé — Endroits où sont prodigués des soins de santé, tels que les hôpitaux, les cliniques, les maisons de convalescence et les cabinets médicaux et dentaires.

2.17 Quatre parties intéressées interviennent notamment dans le secteur des matériels médicaux. La pièce 2.2 montre leur interdépendance. Le public constitue la principale partie intéressée. Pour leur part, les professionnels de la santé et les établissements de soins de santé qui les emploient jouent un rôle clé en ce qui a trait à la sûreté des matériels. L'industrie des matériels

médicaux, y compris les fabricants, les importateurs et les distributeurs, ainsi que le gouvernement fédéral contribuent aussi de manière importante à garantir la sûreté des matériels médicaux.

2.18 Le public utilise les matériels médicaux pour en tirer des avantages sur le plan de la santé. Cependant, ces avantages sont associés à un certain niveau de risque étant donné que la qualité et la sûreté des matériels ne peuvent jamais être totalement garanties.

2.19 Le public exerce un contrôle limité sur les risques et les avantages que présentent les matériels médicaux. En fin de compte, les Canadiens doivent faire confiance à des tiers, notamment aux professionnels de la santé et aux fabricants de produits thérapeutiques, pour obtenir des services et des produits sûrs et efficaces. C'est cette nécessité de faire confiance aux fabricants qui définit la responsabilité du gouvernement fédéral, soit de protéger le public contre les risques excessifs que peuvent comporter les produits thérapeutiques pour la santé et la sécurité, et sur lesquels le public ne peut agir.

2.20 Les professionnels de la santé jouent un rôle déterminant pour ce qui est des matériels médicaux. Pour informer le public sur les risques et les avantages des matériels et pour en connaître le mode d'utilisation et d'installation, ils doivent s'en remettre aux fabricants. À l'instar du public, ils se fient au gouvernement pour garantir la sûreté et l'efficacité thérapeutique des produits.

Efficacité thérapeutique des produits — L'efficacité d'un produit à dépister, à éliminer ou à atténuer les effets d'une maladie.

Pièce 2.2 Les quatre principales parties intéressées — Matériels médicaux

Événement indésirable — Un incident qui a occasionné ou pourrait occasionner une blessure à un patient ou à un utilisateur. Il peut être attribuable soit à une défaillance du matériel, soit à une mauvaise utilisation due à une erreur humaine ou à un étiquetage ou un mode d'emploi inadéquats.

Préoccupation relative à la sûreté d'un matériel — Un problème posé par un matériel qui porte à croire que son utilisation pourrait être néfaste pour les patients et les consommateurs.

2.21 Les professionnels de la santé jouent un rôle considérable en contribuant à garantir la sûreté continue des matériels médicaux. Ils sont souvent les premiers à constater des événements indésirables liés à un matériel. Ils sont donc la source d'information la plus importante à cet égard. Lorsqu'ils en prennent connaissance, ils ont l'obligation professionnelle de communiquer l'information au fabricant et/ou au gouvernement fédéral. En le faisant sans tarder, ils aident le gouvernement fédéral à évaluer les préoccupations relatives à la sûreté des matériels et à les communiquer en vue de prévenir les problèmes futurs.

2.22 Les responsabilités légales de l'industrie des matériels médicaux sont clairement définies dans le *Règlement sur les instruments médicaux*. Conformément à la ligne de conduite actuelle du gouvernement fédéral en la matière, qui responsabilise de plus en plus l'industrie, le *Règlement* attribue des responsabilités importantes à l'industrie qui doit prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger la santé et assurer la sécurité du public. Les obligations réglementaires ne sont certes pas les mêmes pour les quatre classes de matériels, ni pour les fabricants, les importateurs et les distributeurs, mais dans l'ensemble, le *Règlement* exige de l'industrie ce qui suit :

- être titulaire d'une homologation permettant d'exploiter un système qui contribue à assurer la qualité de la conception et de la fabrication de matériels; ce système doit être conforme aux normes établies par l'Organisation internationale de normalisation (ISO) (classe II, III ou IV);
- obtenir l'autorisation de Santé Canada pour mener des essais expérimentaux (classe II, III ou IV);
- détenir des preuves démontrant qu'un matériel médical respecte les exigences en matière de sécurité et d'efficacité thérapeutique pour obtenir l'autorisation de le vendre au Canada (toutes les classes) et fournir ces preuves à Santé Canada en vue de leur évaluation avant l'homologation (classe III ou IV);
- les importateurs et les distributeurs de matériels médicaux (toutes les classes) doivent être titulaires d'une licence d'établissement, tout comme les fabricants qui ne vendent pas leurs produits par l'entremise d'une entreprise titulaire d'une licence d'établissement (classe I);
- consigner en dossier tous les rapports d'événements indésirables et toutes les plaintes reçues ainsi que les suites données à ces rapports et à ces plaintes (toutes les classes);
- signaler tout événement indésirable grave à Santé Canada (toutes les classes);
- tenir un registre de distribution pour tous les matériels médicaux (toutes les classes) et un système d'enregistrement pour certains implants (certains matériels de classe IV).

2.23 Le gouvernement fédéral, à titre d'autorité chargée de la réglementation fédérale, est tenu par la *Loi sur les aliments et drogues* de protéger la santé et d'assurer la sécurité des Canadiens. En s'acquittant de ses responsabilités, il contribue à ce que les Canadiens disposent en temps voulu de matériels qui sont sûrs et efficaces; il contribue aussi à protéger le public en informant dans les meilleurs délais les personnes qui doivent être mises au courant des risques.

2.24 Comme nous l'avons déjà dit, la sûreté d'un matériel médical ne peut jamais être totalement garantie. Cela dit, le gouvernement fédéral a pour rôle de mesurer les avantages associés à l'utilisation d'un matériel par rapport aux risques qu'il pose. En se fondant sur cette évaluation, il décide si l'utilisation du matériel en question pourrait compromettre la santé et la sécurité des Canadiens.

2.25 Au cours des dernières années, les tribunaux ont statué que dans certaines circonstances les autorités publiques avaient une obligation de diligence envers certaines personnes. Dans le cas où une autorité publique a manqué à son obligation de diligence, elle a été reconnue coupable de négligence et tenue responsable à l'égard des victimes de cette négligence. Santé Canada fait face à un certain nombre de contestations judiciaires selon lesquelles il aurait manqué à son obligation de diligence envers un groupe de personnes dont la santé aurait été compromise par des matériels médicaux. Plus précisément, Santé Canada fait face à des recours collectifs relatifs à des implants mammaires et maxillaires. Cette responsabilité éventuelle est une facette importante de l'utilisation des matériels médicaux, à savoir que les Canadiens se fient au gouvernement fédéral pour les protéger des risques en matière de santé et de sécurité sur lesquels ils ne peuvent agir.

2.26 Parce qu'il est l'un des quatre principaux intervenants du secteur des matériels médicaux, Santé Canada est de plus en plus appelé à expliquer devant les tribunaux son rôle à titre d'autorité chargée de la réglementation de ces matériels et à se défendre contre des allégations selon lesquelles il serait responsable des torts subis par des Canadiens dont la santé aurait été compromise par un matériel médical. En d'autres termes, parce qu'il est l'un des quatre principaux intervenants du secteur, Santé Canada est poursuivi en justice au même titre que d'autres parties intéressées dans le cadre d'actions intentées généralement pour responsabilité de produits ou faute médicale.

Le Programme des matériels médicaux de Santé Canada

2.27 Santé Canada est responsable des programmes visant à protéger la santé et à assurer la sécurité des Canadiens au chapitre de tous les produits thérapeutiques, y compris les matériels médicaux. Le Programme des matériels médicaux relève de la Direction générale des produits de santé et des aliments du Ministère. Ce programme est administré conjointement par le Bureau des matériels médicaux, l'Inspectorat des produits de santé et des aliments et la Direction des produits de santé commercialisés. Ce programme est mis en œuvre en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues* et du *Règlement sur les instruments médicaux*.

2.28 Un rapport publié en 1992 par le Comité d'étude des instruments médicaux a inspiré la création du Programme des matériels médicaux dans sa forme actuelle. Le Comité avait été constitué afin de formuler des recommandations au ministre de la Santé sur la réglementation des matériels médicaux et des activités connexes. Au cours de notre vérification, nous avons examiné la mise en œuvre par Santé Canada de son nouveau Programme des matériels médicaux à la lumière de la réponse qu'il a donnée au rapport du Comité.

2.29 Le Programme des matériels médicaux a pour but de veiller à ce que les matériels médicaux disponibles au Canada soient sûrs, efficaces et de grande qualité. Cela est rendu possible grâce à un cadre réglementaire. Celui-ci exige que le degré d'examen dont le matériel fait l'objet dépende de la classification fondée sur le risque du matériel. Le cadre prescrit aussi que la sûreté et l'efficacité des matériels médicaux soient évaluées au moyen d'une combinaison équilibrée d'exigences relatives à des systèmes qualité de même que d'activités avant et après la mise en marché.

Un système d'exploration intracardiaque permettant à un chirurgien de repérer un cathéter cardiaque dans le cœur d'un patient.

Source : Medtronic of Canada Ltd.

2.30 En 2002, plus de 100 nouveaux matériels de classe IV, près de 550 nouveaux matériels de classe III et près de 1 500 nouveaux matériels de classe II ont été homologués au Canada. Santé Canada doit autoriser tout changement apporté à un matériel médical. En 2002, le Ministère a autorisé des modifications à 650 matériels de classe IV, à 1 950 de classe III et à 3 700 de classe II. Il a récemment indiqué que plus de 40 000 matériels de classe IV, plus de 175 000 matériels de classe III et plus de 240 000 matériels de classe II sont homologués et peuvent être vendus à l'heure actuelle au Canada. Il a aussi émis près de 1 300 licences d'établissement à des fabricants, à des importateurs et à des distributeurs de matériels de classe I.

2.31 Le budget des coûts directs associés au Programme des matériels médicaux s'élevait à 7,4 millions de dollars en 2002. Le Programme comptait un effectif de 95,5 équivalents temps plein pour cette même année.

Objet de la vérification

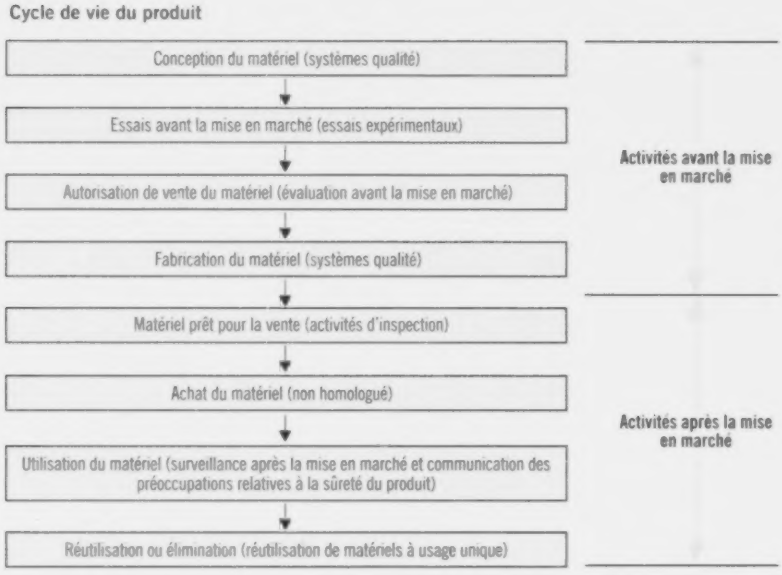
2.32 Nous avons axé nos travaux sur le Programme des matériels médicaux, lequel est administré par la Direction générale des produits de santé et des aliments de Santé Canada, et plus particulièrement sur les activités relatives aux matériels médicaux de classe II, III et IV menées en vertu du Programme. Notre vérification visait à déterminer si Santé Canada gère de manière adéquate les risques et les avantages associés à la sûreté et à l'efficacité thérapeutique des matériels médicaux disponibles au Canada; cerne les faiblesses du Programme et prend des dispositions pour y remédier; et mesure et communique les résultats obtenus dans le cadre du Programme des matériels médicaux.

2.33 Nous avons étudié le rapport publié en 1992 par le Comité d'étude des instruments médicaux et le plan de développement visant à améliorer le programme de réglementation des matériels médicaux, qui a été préparé par Santé Canada pour donner suite au rapport. Nous avons aussi examiné des documents relatifs aux consultations menées auprès des parties intéressées

avant la mise en place du nouveau *Règlement*. Nous nous sommes penchés sur les mesures prises par Santé Canada pour s'acquitter de ses responsabilités. Nous avons établi des comparaisons avec les programmes de matériels médicaux américain et britannique ainsi qu'avec le Programme des médicaments de Santé Canada. En dernier lieu, nous avons évalué dans quelle mesure les ressources humaines et financières consacrées au Programme des matériels médicaux permettaient à Santé Canada de bien s'acquitter de ses responsabilités.

2.34 Nos observations de vérification suivent le cycle de vie des matériels médicaux homologués (voir la pièce 2.3).

Pièce 2.3 Cycle de vie d'un matériel médical homologué



Source : Santé Canada

2.35 On trouvera des détails supplémentaires sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de cette vérification dans la section intitulée **À propos de la vérification,** à la fin de ce chapitre.

Un matériel médical a clou d'engrènement utilisé pour réparer les fractures des os longs.

Source : Smith and Nephew Inc.

Observations et recommandations

Le Comité d'étude des instruments médicaux

2.36 Le rapport publié en 1992 par le Comité d'étude des instruments médicaux présentait plusieurs observations et recommandations. Ensemble, ces observations et ces recommandations proposaient un programme de matériels médicaux complet.

2.37 Cette vision du programme comportait un certain nombre de caractéristiques et d'activités clés (voir la pièce 2.4). Le rapport proposait d'assortir le programme d'un règlement qui attribuerait des responsabilités importantes à l'industrie, et dans une moindre mesure, aux professionnels de la santé. Le Comité a reconnu l'importance des activités menées avant la mise en marché afin de garantir la sûreté et l'efficacité thérapeutique des matériels

Pièce 2.4 Le rapport du Comité d'étude des instruments médicaux propose un programme complet visant les matériels médicaux

Principales caractéristiques

Le Comité d'étude des instruments médicaux a proposé un programme complet de réglementation des matériels médicaux ayant les caractéristiques suivantes :

- protège le patient et le consommateur;
- reconnaît les responsabilités de l'industrie, des professionnels et des établissements de santé, et du gouvernement fédéral;
- facilite la coopération internationale en matière de réglementation;
- favorise l'équilibre entre les activités avant et après la mise en marché;
- favorise la transparence et la rentabilité;
- intègre les principes de gestion des risques et des avantages.

Le Comité a recommandé ce qui suit pour le programme.

Activités avant la mise en marché

- Formuler une exigence pour établir un système qui assurerait la qualité de la fabrication des matériels médicaux.
- Élaborer une politique pour gérer les risques liés aux essais expérimentaux.
- Évaluer, à l'aide d'une méthode fondée sur le risque, les preuves fournies par le fabricant de la sûreté et de l'efficacité thérapeutique du matériel avant sa mise en marché.
- Homologuer le matériel si les résultats de l'évaluation sont probants et renouveler l'homologation tous les ans.
- Gérer le processus d'évaluation afin d'éviter qu'il y ait trop de demandes en attente.

Activités après la mise en marché

- Élaborer un programme d'inspection actif afin de garantir que l'industrie respecte la réglementation et publier les noms des fabricants qui ne la respectent pas.
- Établir un système proactif de surveillance après la mise en marché afin de fournir suffisamment d'information sur les événements indésirables pour permettre de cerner les préoccupations relatives à la sûreté des matériels. Parmi les suggestions, on mentionne, entre autres, l'obligation pour les fabricants et les professionnels de la santé de signaler les événements indésirables et la mise en œuvre de processus de surveillance continus, tels que l'enregistrement des matériels.
- Élaborer un plan et des méthodes de communication afin de diffuser en temps utile l'information sur les risques et les avantages pour la santé, ainsi que les préoccupations relatives à la sûreté des matériels, aux professionnels de la santé et au public.
- Modifier les dispositions législatives actuelles de façon à prévoir d'autres méthodes pour faire respecter la loi.
- Promouvoir la formation des professionnels de la santé au sujet des matériels médicaux.

Source : Rapport du Comité d'étude des instruments médicaux, 1992

médicaux avant qu'ils soient vendus aux Canadiens. Il a aussi indiqué que la responsabilité à l'égard de la sûreté et de l'efficacité thérapeutique des matériels médicaux ne prenait pas fin après la mise en marché. Cela confirme que les activités de surveillance après la mise en marché sont essentielles à un programme de réglementation efficace.

2.38 Puisque l'industrie des matériels médicaux évolue dans une économie mondiale, le Comité a proposé que soit prévue, dans le cadre du Programme, une participation active à des activités de coopération internationale en matière réglementaire.

2.39 Le Comité d'étude des instruments médicaux a souligné l'importance d'affecter des ressources suffisantes au Programme. Il a recommandé d'augmenter les ressources qui lui sont attribuées. Il a également proposé d'imposer des frais pour recouvrer une partie des coûts s'y rapportant et d'utiliser cet argent en vue d'améliorer le Programme des matériels médicaux.

La réponse donnée par Santé Canada au rapport du Comité d'étude des instruments médicaux

2.40 Santé Canada a donné suite au rapport et, avec le concours du Comité, a préparé un plan de développement visant à améliorer le programme de réglementation des matériels médicaux. Le plan proposait des modifications à son Programme des matériels médicaux. Santé Canada a aussi mené des consultations auprès des parties intéressées sur le projet de réforme du Programme. Dans la Partie III de son Budget des dépenses de 1994-1995, il présentait son plan de développement aux parlementaires, ainsi que certaines des réformes qui seraient mises en œuvre dans le cadre de ce plan. Étant donné que Santé Canada a donné suite au rapport et s'est efforcé d'instaurer des réformes, nous avons évalué le Programme des matériels médicaux en fonction de la réponse donnée par le Ministère. Celui-ci a accepté cette façon de faire.

2.41 Le premier résultat important de ces efforts a été l'entrée en vigueur du nouveau *Règlement sur les instruments médicaux* en 1998. En outre, Santé Canada a pris de nouvelles mesures et en a amélioré d'autres. Ces changements ont permis de répondre à certaines préoccupations soulevées dans le rapport. Les nouvelles mesures prévoyaient, notamment :

- l'obligation pour les fabricants d'adopter un système qualité conforme aux normes de l'ISO (Organisation internationale de normalisation);
- l'octroi d'une licence d'établissement aux fabricants de matériels médicaux de classe I qui ne vendent pas leurs produits par l'entremise d'établissements, d'importateurs ou de distributeurs titulaires d'une licence;
- un système de préavis de mise en marché et d'octroi d'homologations pour les matériels de classe II, III ou IV, qui est fondé sur la classification du risque du matériel;
- un système obligatoire de déclaration des problèmes pour les fabricants et les importateurs;
- le recouvrement des coûts.

2.42 Cependant, diverses questions d'importance n'ont pas été abordées, notamment :

- le peu de progrès réalisé dans le domaine de la coopération internationale en matière réglementaire;
- le nombre limité d'inspections réalisées après la mise en marché des matériels et l'absence de communication au public d'information sur les cas de non-conformité de l'industrie à la réglementation;
- le peu de progrès enregistré dans l'amélioration du système de déclaration volontaire des événements indésirables;
- l'absence de stratégie de communication sur les risques posés par les matériels médicaux et le peu d'améliorations apportées à la communication des préoccupations relatives à la sûreté des matériels;
- le fait que le mécanisme de recouvrement des coûts n'apportait pas de revenus supplémentaires permettant d'améliorer le Programme.

Les prochaines sections du chapitre traitent plus en détail de ces questions.

Activités avant la mise en marché

Les systèmes qualité sont une exigence réglementaire

2.43 Les principaux intervenants du secteur des matériels médicaux reconnaissent que bon nombre des problèmes graves qui sont associés aux matériels sont le fait d'une mauvaise conception ou de systèmes de contrôle de la production déficients. Par ailleurs, on sait que l'intégration de systèmes qualité — c'est-à-dire de mécanismes de contrôle de la qualité et d'assurance de la qualité — aux processus de conception et de fabrication est une bonne façon d'éviter ces problèmes (voir la pièce 2.5).

2.44 C'est pourquoi le Comité d'étude des instruments médicaux a recommandé à Santé Canada d'instaurer des exigences fondées sur les normes internationales pour ce qui est des systèmes qualité utilisés lors de la fabrication.

2.45 Nous avons constaté que Santé Canada a rendu les systèmes qualité obligatoires dans le *Règlement sur les instruments médicaux* de 1998. Le *Règlement* oblige les fabricants à intégrer des systèmes qualité (fondés sur les normes internationales reconnues dans ce domaine) au processus de conception des matériels de classe III ou IV. Il oblige aussi les fabricants à les intégrer à leur processus de fabrication pour les matériels de classe II, III ou IV.

2.46 Nous avons également constaté que pour favoriser le respect de ces exigences réglementaires, Santé Canada avait mis sur pied un système d'enregistrement par un tiers. Le Ministère, par l'entremise du Conseil canadien des normes, accorde une accréditation à des bureaux de vérification internationaux. Ceux-ci vérifient les systèmes qualité en son nom. Chaque fabricant doit faire la preuve auprès d'un de ces tiers accrédités qu'il possède un système qualité conforme aux normes internationales. Une fois la preuve faite, le registraire émet un certificat que le fabricant doit remettre à Santé Canada lorsqu'il lui présente une demande d'homologation ou de renouvellement annuel. En l'absence de ce certificat, le matériel ne pourra

être mis en vente au Canada. Une autre vérification doit être réalisée tous les trois ans dans le cadre du renouvellement du certificat. Par ailleurs, des vérifications de surveillance sont effectuées chaque année pour garantir que le fabricant respecte toujours les exigences relatives aux systèmes qualité. Enfin, les registraires ont un délai de 15 jours pour informer Santé Canada de la suspension ou du non-renouvellement d'un certificat.

Les essais expérimentaux sont mal encadrés

2.47 Les essais expérimentaux, appelés parfois essais cliniques, permettent d'évaluer la sûreté et l'efficacité thérapeutique d'un matériel médical grâce à des essais contrôlés sur des êtres humains. Les essais expérimentaux servent généralement à :

- vérifier que, dans des conditions précises, le matériel fonctionne tel que prévu par le fabricant;
- recenser tous les événements indésirables pouvant survenir dans des conditions normales d'utilisation afin d'évaluer s'ils sont acceptables par rapport aux avantages attendus.

2.48 La façon de conduire les essais expérimentaux est importante car ceux-ci peuvent compromettre la santé des participants s'ils ne sont pas effectués de manière sécuritaire. De plus, si les essais expérimentaux ne sont pas efficaces, ils peuvent donner des résultats inexacts sur la sûreté et

Pièce 2.5 L'utilisation d'un système qualité évite les problèmes dans les processus de conception et de fabrication

L'objectif d'un système qualité (contrôle de la qualité et assurance de la qualité) est d'éviter les problèmes dans les processus de conception et de fabrication, et d'exercer un contrôle sur ceux-ci.

L'aspect contrôle de la qualité exige que les fabricants évaluent leurs processus de manière à déterminer les activités qui sont essentielles pour assurer la qualité de leurs produits. Les fabricants intègrent alors des mécanismes de contrôle afin de s'assurer que ces activités fonctionnent de façon constante pour garantir la qualité de la conception et de la fabrication, assurant ainsi une qualité uniforme. Voici des exemples d'activités qui sont essentielles :

- le recours à des employés bien formés;
- l'étalonnage de l'équipement sur une base régulière;
- la confirmation des spécifications.

Une fois que l'on a déterminé quels sont toutes les activités et tous les mécanismes de contrôle essentiels, le système qualité est conçu, documenté et intégré aux processus.

L'aspect assurance de la qualité exige que le fabricant élabore des procédures de surveillance des mécanismes de contrôle pour s'assurer qu'ils fonctionnent efficacement. La surveillance pourrait comprendre :

- l'exécution de tests du contrôle sur une base horaire (par exemple, tester l'étalonnage de l'équipement);
- l'observation quotidienne du contrôle (par exemple, observer l'ajustement de l'équipement);
- la vérification périodique du contrôle (par exemple, examiner les dossiers de formation des employés).

l'efficacité thérapeutique des matériels médicaux. Qui plus est, cette information influe beaucoup sur la décision de Santé Canada d'autoriser ou non la vente de matériels.

2.49 Le Comité d'étude des instruments médicaux a reconnu que la manière dont les essais expérimentaux sont effectués est importante. Après avoir constaté que certaines considérations éthiques et opérationnelles créaient une certaine confusion au sein de l'industrie, le Comité a recommandé au Ministère d'élaborer une politique afin de préciser les règles s'appliquant aux matériels présentant des risques élevés. Cependant, le Comité n'a pas formulé de recommandations directes sur la manière de gérer les risques relatifs aux essais expérimentaux. Nous nous attendions à ce que Santé Canada gère ces risques comme il le fait pour les autres produits thérapeutiques ou comme le font les autres autorités internationales dans le cadre de leurs programmes de matériels médicaux.

2.50 Nous avons constaté que le *Règlement sur les instruments médicaux* oblige les fabricants à obtenir, avant le début d'un essai expérimental, une autorisation pour utiliser des matériels médicaux. Ils doivent également signaler tout événement indésirable grave qui survient au cours de l'essai. Avant d'accorder une autorisation, Santé Canada étudie, entre autres, le protocole de l'essai et les qualifications des experts cliniques. Cet examen permet à Santé Canada de recueillir de l'information sur la manière dont le fabricant compte effectuer l'essai expérimental. Enfin, si des problèmes sont portés à son attention, le Ministère peut retirer l'autorisation qui permet l'utilisation du matériel lors de l'essai.

2.51 Toutefois, nous avons constaté qu'après le début des essais expérimentaux, Santé Canada ne surveille pas la conduite de ceux-ci en faisant des inspections, par exemple. Plus précisément, nous avons constaté que le Ministère ne prend pas les mesures suivantes :

- réglementer la conduite des essais expérimentaux afin de rendre les fabricants responsables de la manière dont ils sont effectués;
- faire des inspections pour veiller à ce que les essais expérimentaux soient réalisés en toute sécurité et protègent les sujets;
- effectuer des inspections lors des essais pour en garantir l'efficacité et établir la qualité et l'intégrité de leurs résultats.

De plus, Santé Canada ne vérifie pas la qualité ou l'intégrité des résultats des essais expérimentaux quand il décide d'autoriser ou non la vente de matériels.

2.52 Il est inquiétant aussi que Santé Canada n'ait pas évalué la validité de sa ligne de conduite à l'égard des essais expérimentaux ou des risques qui découlent de sa décision de ne pas surveiller leur conduite. Nous avons constaté que la ligne de conduite du Ministère à l'égard des essais cliniques pour les matériels médicaux était différente de celle qu'il suit pour les médicaments et de celle de la Food and Drug Administration des États-Unis pour les matériels médicaux. Étant donné les risques reconnus que peut comporter la conduite sécuritaire et efficace d'essais expérimentaux, les sociétés pharmaceutiques au Canada et les fabricants de matériels médicaux

aux États-Unis sont tenus, en vertu de la réglementation, d'adopter de bonnes pratiques cliniques. De plus, les deux gouvernements effectuent des inspections lors des essais cliniques. Il importe que Santé Canada se penche sur la validité de ces lignes de conduite en vue de gérer les risques liés aux essais expérimentaux pour les matériels médicaux.

Bonnes pratiques cliniques — Une norme internationale pour les essais cliniques des médicaments, qui garantit que les données et les résultats communiqués sont crédibles et exacts, et que les droits, l'intégrité et la vie privée des sujets des essais cliniques sont protégés.

2.53 **Recommandation.** Santé Canada devrait évaluer les risques qui sont liés à la conduite des essais expérimentaux pour les matériels médicaux. À la lumière de cette évaluation, il devrait adopter les mesures nécessaires pour gérer ces risques.

Réponse du Ministère. D'accord. Santé Canada évaluera les exigences réglementaires actuelles en ce qui concerne l'exécution d'essais expérimentaux sur les matériels médicaux, en collaboration avec les parties qui partagent cette responsabilité, et prendra les mesures nécessaires pour gérer les risques qui ne sont pas entièrement couverts par le cadre de réglementation actuel. Santé Canada entreprendra des consultations d'ici l'automne 2004 dans le but de les terminer d'ici l'été 2005.

Les évaluations avant la mise en marché sont systématiques

2.54 Conformément aux recommandations faites par le Comité d'étude des instruments médicaux, le *Règlement sur les instruments médicaux* prévoit l'octroi obligatoire par Santé Canada d'une autorisation de mise en marché pour tous les matériels de classe II, III ou IV. Avant d'accorder une homologation, Santé Canada examine l'information fournie par les fabricants pour établir que le matériel respecte les exigences réglementaires. La nature de l'information que doivent divulguer les fabricants, et qui sera étudiée par Santé Canada, et le degré d'examen auquel sera soumise cette information par le Ministère dépendent de la classification du matériel sur le plan du risque. Ainsi, il faudra fournir de l'information plus détaillée pour une valvule cardiaque que pour des gants chirurgicaux, et cette information sera étudiée plus soigneusement. Cette évaluation contribue à garantir que le matériel médical ne compromettra pas outre mesure la santé et la sécurité des Canadiens.

2.55 Comme nous l'avons déjà indiqué, au Canada les matériels médicaux sont répartis en quatre classes de risque en fonction du tort éventuel qu'ils pourraient causer. La classe I est celle dont les matériels présentent le risque le plus faible et la classe IV, le risque le plus élevé. Les facteurs qui sont pris en compte lors de la classification comprennent notamment les suivants :

- la durée au cours de laquelle le matériel demeurera dans l'organisme du patient (par exemple, une heure ou dix ans);
- le degré d'invasivité du matériel (par exemple, une insertion temporaire ou une implantation complète);
- la façon dont le matériel interagit avec le patient (par exemple, un matériel sans interaction ou un matériel qui donne de l'énergie au patient).

Le *Règlement* prévoit des règles précises pour déterminer la classe de risque des matériels afin de faire en sorte qu'ils soient classés correctement. Ces règles sont accompagnées de lignes directrices visant à la fois les évaluateurs et les fabricants.

2.56 Chaque matériel ou chaque ensemble de matériels de classe II, III ou IV doivent être homologués. Santé Canada homologue un matériel seulement lorsqu'il est convaincu qu'il a été conçu et fabriqué en vertu d'un système qualité et qu'il est conforme aux exigences en matière de sûreté et d'efficacité thérapeutique (c'est-à-dire que les risques ont été déterminés et réduits le plus possible, et que le matériel fournit le rendement prévu).

2.57 L'homologation des matériels de classe II est largement administrative. Le fabricant doit présenter une attestation confirmant que le matériel satisfait aux exigences. Cette attestation est par la suite étudiée par Santé Canada.

2.58 L'homologation des matériels de classe III ou IV est beaucoup plus complexe. Les fabricants doivent présenter des preuves, comme des résultats d'essais expérimentaux ou de tests de laboratoire, démontrant que les matériels sont conformes aux exigences prévues par le *Règlement*. Santé Canada analyse les preuves présentées avant d'accorder une homologation.

2.59 Santé Canada prévoit des mécanismes d'accès plus rapide pour les matériels de classe III ou IV qui répondent à certains critères (par exemple, ils comblent un besoin urgent ou constituent un nouvel instrument vital). En effet, le Programme d'accès spécial et l'examen prioritaire permettent tous deux qu'une attention immédiate soit accordée aux matériels qui répondent à des besoins urgents de manière à ce que le mécanisme d'homologation ne nuise pas à leur disponibilité.

2.60 **Processus d'évaluation.** Nous avons constaté que Santé Canada possède un mécanisme structuré pour évaluer la sûreté et l'efficacité thérapeutique des matériels médicaux qui seront vendus au pays. Ce mécanisme repose sur le *Règlement*, lequel prévoit que l'examen des matériels devient de plus en plus approfondi en fonction de la classe de risque. Le mécanisme comporte des procédures normalisées et des modèles, qui encadrent le travail des évaluateurs. Cela permet d'assurer la cohérence des décisions qu'ils prennent en fonction des risques pour ce qui est de la sûreté et de l'efficacité thérapeutique.

2.61 Nous avons étudié le processus d'évaluation en choisissant au hasard un échantillon de dix demandes d'homologation pour des matériels médicaux de classe II, III ou IV, qui ont été traitées en 2001 et en 2002. Nous avons aussi examiné 21 demandes ayant été portées en appel ou ayant été refusées (ce qui représente tous les appels et les refus réglés pour 2002). Nous avons constaté que le processus a été systématiquement respecté. Notre examen a démontré ce qui suit :

- les matériels médicaux qui présentent les risques les plus élevés ont été assujettis aux examens les plus approfondis;
- les motifs des décisions ont été documentés;

- les normes ont été citées et appliquées;
- le processus d'évaluation a fait appel à des personnes possédant les compétences et l'expérience nécessaires.

2.62 **Retards dans l'homologation.** Il est certes primordial que Santé Canada prenne le temps nécessaire pour évaluer correctement la sûreté et l'efficacité thérapeutique des matériels médicaux, mais les retards dans l'homologation des matériels empêchent les Canadiens d'y avoir accès en temps utile.

2.63 Santé Canada a négocié des objectifs de rendement avec l'industrie canadienne des matériels médicaux. Un délai de 75 jours a été fixé pour le traitement des demandes d'homologation des matériels de classe III et un délai de 90 jours, pour les matériels de classe IV. Pour atteindre ces objectifs de rendement, le Ministère a jugé qu'il lui faudrait un effectif de 56 équivalents temps plein.

2.64 Nous avons constaté, à quelques exceptions près, que Santé Canada n'a jamais réussi à atteindre ses objectifs de rendement pour l'homologation des matériels de classe III ou IV. Depuis 2000, le rendement trimestriel moyen pour l'étude des nouveaux dossiers varie de 73 à 113 jours pour les matériels de classe III et de 106 à 204 jours pour ceux de classe IV. Le délai moyen de traitement des dossiers peut varier considérablement, car le nombre de demandes reçues fluctue grandement d'un trimestre à l'autre. Nous avons en outre constaté que Santé Canada n'emploie que 36,4 équivalents temps plein pour effectuer cette tâche.

2.65 Pour approfondir cette question, nous avons examiné le délai d'homologation — c'est-à-dire le temps qu'il faut après la réception d'une demande pour octroyer une homologation — pour un échantillon aléatoire de 31 demandes visant des matériels de classe III et de 29 demandes visant des matériels de classe IV traitées en 2002. Étant donné que le temps que mettent les fabricants pour lui faire parvenir les renseignements supplémentaires requis échappe au contrôle de Santé Canada, nous n'avons pas tenu compte de ces périodes lors de nos calculs. Nous avons calculé que pour les matériels de classe III, 42 p. 100 des demandes avaient été traitées dans le délai visé de 75 jours et 58 p. 100 dans un délai de 76 à 215 jours. Il a fallu en moyenne 90 jours pour traiter ces dernières demandes, ce qui représente 15 jours de plus que l'objectif de rendement. Pour ce qui est des matériels de classe IV, nous avons calculé que 31 p. 100 des demandes examinées avaient été traitées dans le délai visé de 90 jours et 69 p. 100 dans un délai de 91 à 361 jours. Il a fallu en moyenne 140 jours pour traiter ces dernières demandes, ce qui représente 50 jours de plus que l'objectif de rendement (voir les pièces 2.6 et 2.7).

2.66 Le processus d'autorisation comprend deux grandes étapes :

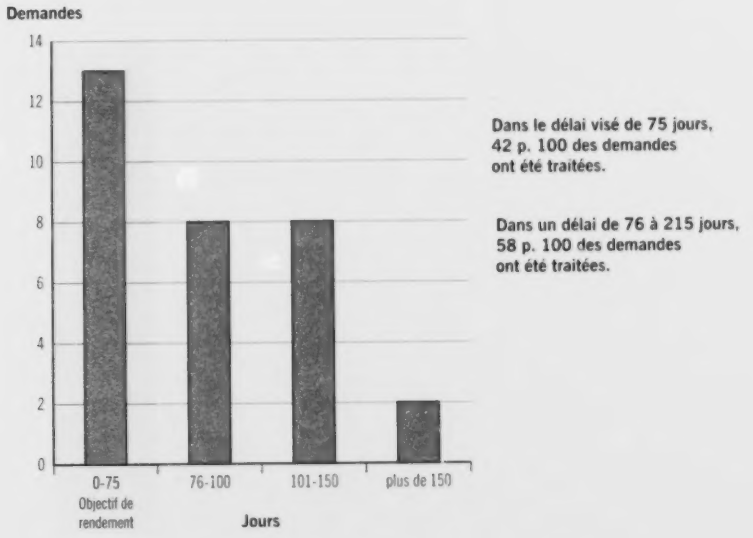
- l'analyse préliminaire — le traitement administratif et la vérification d'une demande lors de sa réception pour déterminer si elle est complète;
- l'examen — l'étude de la demande en vue d'évaluer la sûreté et l'efficacité thérapeutique du matériel.

Il y a deux raisons qui peuvent expliquer les retards dans l'étude d'une demande :

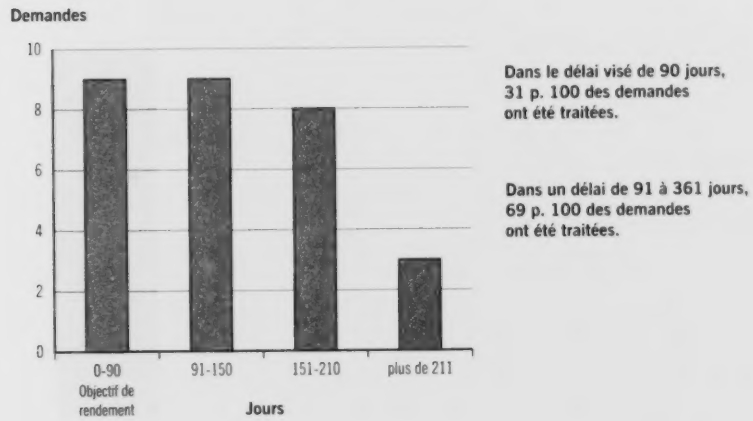
- les renseignements supplémentaires — il faut attendre de recevoir du fabricant les renseignements manquants ou incomplets;
- les dossiers en attente — la demande attend d'être traitée.

Chacune de ces raisons a une incidence sur le temps nécessaire pour accorder une homologation depuis la réception d'une demande.

Pièce 2.6 Délai d'homologation de 31 demandes visant des matériels de classe III, 2002



Pièce 2.7 Délai d'homologation de 29 demandes visant des matériels de classe IV, 2002



2.67 Pour mieux comprendre le processus d'autorisation, nous avons calculé le temps qui était consacré à l'étude des demandes à chacune des étapes du processus. Nous n'avons pas tenu compte du temps qu'il faut pour recevoir des renseignements supplémentaires. Nos calculs indiquent ce qui suit :

- analyse préliminaire — 66 p. 100 des demandes ont été examinées en 15 jours; seulement 7 p. 100 des demandes ont été étudiées en plus de 30 jours;
- examen — 77 p. 100 des demandes ont été examinées en 10 jours; seulement 5 p. 100 des demandes ont été étudiées en plus de 30 jours;
- dossiers en attente — 66 p. 100 des demandes ont été en attente pendant au moins 60 jours; dans 23 p. 100 des cas, les demandes ont été en attente pendant plus de 120 jours.

2.68 Cette analyse permet de constater qu'il faut compter en général moins de dix jours pour l'examen d'une demande. L'examen lui-même ne contribue donc pas beaucoup aux retards. Qui plus est, nous pouvons conclure que les retards dans l'octroi des homologations dans les délais visés sont en grande partie attribuables aux dossiers en attente. Bien que plusieurs raisons puissent expliquer les retards de Santé Canada, la pénurie d'employés — il manque 19,6 équivalents temps plein, soit 35 p. 100 du personnel nécessaire — en est certainement responsable en partie.

2.69 Chaque jour où une demande d'homologation pour un matériel est en attente, le matériel n'est pas disponible pour les Canadiens. L'accès à ce matériel en temps utile est donc compromis. En 2002, Santé Canada a reçu 5 000 demandes dans le cadre de son Programme d'accès spécial, soit une hausse de 683 p. 100 au cours des quatre dernières années. Étant donné que les employés qui traitent les demandes dans le cadre du Programme d'accès spécial sont les mêmes que ceux qui font les évaluations avant la mise en marché d'un matériel, le temps qu'ils consacrent à ces demandes les empêche de faire les évaluations avant la mise en marché. Pour garantir un accès en temps utile aux matériels médicaux, Santé Canada doit éliminer les retards dans l'homologation des matériels médicaux.

2.70 **La coopération internationale en matière réglementaire.** Il s'agit d'une coopération entre les autorités réglementaires internationales visant des activités comme l'élaboration et l'adoption de normes internationales, l'harmonisation de la réglementation, l'exécution d'évaluations conjointes et le recours à des accords de reconnaissance mutuelle. Le Comité d'étude des instruments médicaux a reconnu les avantages associés à la coopération internationale en matière réglementaire. Grâce à cette coopération, le Programme pourrait gagner en efficacité, ce qui veut dire qu'il faudrait moins de ressources pour sa mise en œuvre. De plus, le fardeau réglementaire qui pèse sur les fabricants pourrait être allégé, ce qui veut dire qu'un plus grand nombre de matériels seraient disponibles plus rapidement.

2.71 Dans le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, qui accompagnait le *Règlement sur les instruments médicaux* de 1998, Santé Canada s'était engagé à harmoniser la réglementation avec celle d'autres

gouvernements et à conclure des accords de reconnaissance mutuelle. Ainsi, les matériels évalués par une des parties pourraient être vendus sur le marché de toutes les autres parties sans subir d'autres évaluations.

2.72 Nous avons constaté que Santé Canada a élaboré une stratégie internationale, mais que celle-ci est loin d'être mise en œuvre. L'harmonisation de la réglementation progresse lentement. Le Canada a conclu des accords de reconnaissance mutuelle avec l'Union européenne, la Suisse et l'Association européenne de libre-échange, mais aucun de ces trois accords n'est entré en vigueur. De plus, Santé Canada n'utilise pas officiellement les évaluations des matériels effectuées par d'autres administrations.

2.73 Santé Canada doit relever les défis suivants dans la mise en œuvre de sa stratégie internationale :

- Il peut être difficile de parvenir à un consensus au sein de toutes les administrations, étant donné que chacune d'elles donne une définition différente du risque, a ses propres priorités en matière de gestion des risques et utilise une méthode et des normes différentes pour gérer ces risques.
- Il peut être difficile pour le Canada d'exercer une influence sur la scène internationale en raison de la petite taille de son marché.
- Le gouvernement du Canada fournit peu de lignes directrices sur les modèles de coopération internationale en matière réglementaire qui sont les plus efficients, efficaces et acceptables sur le plan social pour les Canadiens.

2.74 En raison des avantages associés à la coopération internationale en matière réglementaire, comme une plus grande efficience du Programme des matériels médicaux et un allègement du fardeau réglementaire, il importe que Santé Canada donne suite à sa stratégie internationale. Pour relever les défis liés à la coopération internationale dans ce domaine, le Ministère doit établir des priorités. Il peut poursuivre les activités jugées hautement prioritaires et nouer des liens à l'échelle internationale qui lui permettront de tirer profit des efforts consentis par d'autres administrations pour ce qui est des activités moins prioritaires.

2.75 **Recommandation**. Santé Canada devrait faire en sorte que les Canadiens puissent avoir accès, en temps utile, à tous les matériels qui sont sûrs et efficaces. Plus particulièrement, le Ministère devrait veiller à ce que tous les matériels soient homologués dans les délais visés et envisager d'entreprendre des activités lui permettant de tirer profit de la coopération internationale en matière réglementaire.

Réponse du Ministère. D'accord. Santé Canada convient que l'accès rapide aux matériels médicaux est important pour les Canadiens et s'efforce de leur donner cet accès en tenant compte du risque possible pour l'utilisateur, et du temps et de l'expertise nécessaires pour évaluer leur sécurité et leur efficacité. Santé Canada entreprend un examen des objectifs de rendement et des processus actuels en tenant particulièrement compte des technologies de plus

en plus complexes et des ressources financières correspondantes, afin de déterminer les raisons pour lesquelles les objectifs ne sont pas atteints. Il mettra ensuite en œuvre des mesures correctives. Santé Canada s'est donné jusqu'au printemps 2005 pour achever cet examen et amorcer la prise de mesures correctives.

Santé Canada tirera profit de ses antécédents de solide collaboration internationale en continuant d'explorer les possibilités de travailler avec des partenaires internationaux en matière de réglementation pour améliorer le rendement. Il s'intéressera notamment aux occasions d'harmoniser les approches en matière de réglementation et à l'utilisation des accords de reconnaissance mutuelle.

Activités après la mise en marché

Il faut mettre en œuvre une stratégie d'inspection

2.76 Les inspections sont réalisées lors de visites aux fabricants, aux importateurs et aux distributeurs. Au cours de ces inspections, le fonctionnement de leurs activités est examiné pour vérifier si elles respectent la *Loi sur les aliments et drogues* et le *Règlement sur les instruments médicaux*. Par exemple, Santé Canada peut inspecter les registres de distribution d'un fabricant, d'un importateur ou d'un distributeur pour s'assurer qu'ils sont conformes au *Règlement*. Il peut aussi examiner une mesure prise par un fabricant, un importateur ou un distributeur à la suite d'un événement indésirable pour vérifier sa conformité au *Règlement*. Étant donné que le *Règlement sur les instruments médicaux* donne à l'industrie des responsabilités importantes concernant la protection de la santé des Canadiens, il est particulièrement nécessaire que Santé Canada évalue les activités de l'industrie.

2.77 Le Comité d'étude des instruments médicaux a recommandé à Santé Canada d'élaborer un programme d'inspection actif qui s'accompagne de la publication d'avis publics lorsque l'industrie ne respecte pas les règlements.

2.78 Le mécanisme mis en place par Santé Canada pour vérifier la conformité au *Règlement* s'articule autour de trois étapes du cycle de vie des matériels médicaux homologués : l'étape des essais expérimentaux précédant la mise en marché; l'étape de la fabrication; et l'étape suivant la mise en marché. Les paragraphes 2.47 à 2.52 sont consacrés à nos observations sur les inspections réalisées au cours des essais expérimentaux et les paragraphes 2.43 à 2.46 portent sur les vérifications d'homologation (semblables aux inspections) menées à l'étape de la fabrication.

2.79 La stratégie d'inspection de Santé Canada reconnaît l'importance des inspections. Cependant, nous avons constaté que le Ministère ne fait pas d'inspections après la mise en marché des matériels et ne sait pas dans quelle mesure le *Règlement* est respecté. Plus particulièrement, nous avons remarqué que le Ministère ignore dans quelle mesure les fabricants, les importateurs et les distributeurs :

- possèdent de bons systèmes de surveillance leur permettant de relever les événements indésirables après la mise en marché d'un produit;

- prennent les dispositions qui s'imposent lorsque des événements indésirables ou des plaintes sont portés à leur attention;
- signalent à Santé Canada tout événement indésirable dont ils sont informés;
- tiennent à jour des registres de distribution adéquats afin que les rappels puissent être effectués comme il se doit;
- vendent seulement des matériels qui sont homologués.

Il faut mieux gérer les matériels non homologués

2.80 Aux termes de la *Loi sur les aliments et drogues* et du *Règlement sur les instruments médicaux*, il est interdit de vendre des matériels médicaux de classe II, III, ou IV qui ne sont pas homologués. Toutefois, nous avons constaté que des matériels médicaux non homologués étaient en vente au Canada. Nous avons aussi remarqué qu'il peut être difficile de déterminer si un matériel est homologué ou non. Étant donné qu'il n'y a aucun symbole sur le matériel ou son emballage confirmant l'homologation, les acheteurs doivent trouver d'autres moyens de vérifier l'homologation d'un matériel. Par ailleurs, l'utilisation des matériels non homologués est plus risquée puisque Santé Canada n'a pas évalué leur sûreté et leur efficacité thérapeutique.

2.81 En général, nous avons constaté que Santé Canada prenait des mesures à l'égard des matériels non homologués seulement lorsqu'il était informé de la situation, par exemple à la suite d'un événement indésirable ou d'une plainte. Selon nos observations, le Ministère réagit souvent en communiquant avec le vendeur pour lui demander de retirer son produit du marché et, le cas échéant, lui conseiller d'effectuer un rappel jusqu'à ce qu'il ait obtenu de Santé Canada une licence pour vendre le matériel. Les professionnels de la santé et l'industrie critiquent la ligne de conduite de Santé Canada à l'égard des matériels non homologués. L'industrie des matériels médicaux est mécontente, car elle est d'avis que les vendeurs pris en défaut ne sont pas suffisamment pénalisés et ne sont donc pas dissuadés de continuer à vendre des matériels non homologués. Les professionnels de la santé et l'industrie souhaiteraient que Santé Canada adopte des mesures plus sévères contre ceux qui vendent des matériels non homologués. Les professionnels de la santé sont aussi mécontents parce qu'ils sont tenus de vérifier si un matériel est homologué ou non — une tâche qui n'est pas toujours facile. Ils sont d'avis que Santé Canada devrait veiller à ce que la vérification de l'homologation d'un matériel médical soit facile.

2.82 Lorsque Santé Canada entreprend une action en justice contre des vendeurs de matériels non homologués, les tribunaux peuvent imposer, aux termes de la *Loi sur les aliments et drogues*, une amende d'un maximum de 5 000 $ ou une peine d'emprisonnement.

2.83 Santé Canada et d'autres autorités réglementaires internationales préconisent un certain nombre de solutions possibles pour améliorer la gestion des risques associés aux matériels non homologués. Les solutions suivantes sont notamment envisagées pour réduire le risque qu'un acheteur fasse l'acquisition de matériels non homologués : continuer de sensibiliser les

fabricants et les acheteurs; apposer un symbole ou un code à barres identificateur sur les matériels homologués; ou mettre sur pied un service téléphonique de dénonciation. En novembre 2003, Santé Canada a mis au point un site Web interrogeable et plus convivial pour aider les acheteurs à vérifier l'homologation des matériels médicaux. Pour mieux régler le problème des matériels non homologués recensés, il a, entre autres, été proposé de modifier les dispositions réglementaires et législatives afin de permettre à Santé Canada d'imposer des amendes ou des contraventions et aux tribunaux d'augmenter les peines.

Il faut améliorer la surveillance des matériels après la mise en marché

2.84 La surveillance des matériels après la mise en marché comprend la collecte, l'analyse et l'interprétation de l'information sur les événements indésirables. Cette information est recueillie dans le cadre d'une surveillance continue de la sûreté et de l'efficacité thérapeutique des matériels médicaux mis en marché. Les sources d'information de Santé Canada sur les événements indésirables sont l'industrie (qui doit avoir ses propres systèmes de surveillance en vertu du *Règlement*), les professionnels de la santé, les patients, les consommateurs et les autres autorités réglementaires internationales. À la lumière des résultats de la surveillance des matériels après la mise en marché, Santé Canada peut être appelé à prendre des mesures, seul ou en collaboration avec un fabricant. Il peut s'agir d'informer le public de risques pour la santé; de rappeler un matériel; ou de suspendre ou d'annuler l'homologation d'un matériel et de le retirer complètement du marché.

Une ancre de suture servant à regreffer solidement des tissus mous tels que les tendons et les ligaments à l'articulation des os.

Source : Smith and Nephew Inc.

2.85 La surveillance après la mise en marché a pour objet de continuer à obtenir de l'information sur la sûreté et l'efficacité thérapeutique des matériels médicaux dans le « monde réel ». Cette information vient compléter les données recueillies sur la sûreté et l'efficacité thérapeutique au cours des examens effectués avant la mise en marché, notamment lors des essais expérimentaux ou des examens en laboratoire. L'information recueillie avant la mise en marché d'un matériel peut être limitée en raison d'un cadre restreint. Par exemple, les essais expérimentaux sont menés dans un milieu contrôlé, auprès de sujets soigneusement choisis durant une période de temps limitée. Dès que le produit est mis à la disposition de l'ensemble de la population pendant une plus longue période, il devient possible d'obtenir de nouveaux renseignements sur sa sûreté et son efficacité thérapeutique. Ces renseignements en disent plus long sur les risques réels pour la santé et la sécurité. Étant donné que ces nouveaux renseignements permettent d'évaluer en permanence des produits qui sont largement répandus au sein de l'ensemble de la population, une bonne surveillance après la mise en marché est un élément essentiel des activités de gestion des risques menées par Santé Canada.

2.86 Le Comité d'étude des instruments médicaux a reconnu l'importance de la surveillance après la mise en marché. Il a constaté des faiblesses dans le système utilisé alors par Santé Canada. En effet, les fabricants, les professionnels de la santé et le public n'étaient pas tenus de déclarer les

événements indésirables. Le Comité a donc proposé de prendre des mesures énergiques pour obtenir les rapports portant sur les événements indésirables et d'effectuer une surveillance proactive des patients au moyen de mécanismes tels que les registres de matériels. Dans son plan de développement, Santé Canada s'est engagé à effectuer une étude de faisabilité de ces recommandations. Depuis lors, le Ministère a réalisé plusieurs études pour évaluer les faiblesses de sa surveillance après la mise en marché et les solutions pour y remédier. En outre, depuis la publication du rapport du Comité, un certain nombre d'autres rapports, y compris celui de la Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada en 1997 et le rapport intitulé *L'évaluation des médicaments — un travail de concertation*, publié en 1992, ont aussi souligné l'importance d'une bonne surveillance après la mise en marché et formulé des recommandations semblables visant leurs programmes respectifs.

2.87 Nous avons constaté que Santé Canada n'a pris que des mesures limitées afin d'améliorer ses méthodes pour recueillir, analyser et interpréter l'information sur les événements indésirables. La seule mesure prise par Santé Canada pour améliorer la collecte de l'information a été d'obliger les fabricants et les importateurs, en vertu du *Règlement*, à signaler rapidement tout événement indésirable grave qui est porté à leur attention. Certes, les professionnels de la santé sont souvent les premiers à constater les événements indésirables, mais nous avons observé que Santé Canada avait pris peu de mesures pour accroître le nombre de rapports présentés par ce groupe et leur qualité. Par conséquent, Santé Canada n'est pas en mesure de bien relever les événements indésirables.

2.88 Il existe aussi encore des faiblesses dans l'analyse et l'interprétation de l'information sur les événements indésirables. À l'heure actuelle, lorsque Santé Canada reçoit un rapport sur un événement indésirable, l'information est saisie dans la base de données nationale des incidents. Lorsque le Ministère reçoit une plainte, il confirme les détails de l'incident auprès de l'utilisateur et, s'il le juge approprié, fait enquête en vue de déterminer s'il y a lieu de prendre des mesures correctives. Dans le cas des événements indésirables et des plaintes qui sont particulièrement préoccupants, on procède à des évaluations du danger pour la santé et à des évaluations en laboratoire. Cependant, il n'y a pas de système proactif pour déceler des tendances dans les rapports et les plaintes, qui pourraient révéler l'existence d'un risque grave pour la santé.

2.89 La pièce 2.8 établit une comparaison entre les taux de déclaration d'événements indésirables concernant les matériels médicaux au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni. La pièce permet de constater qu'il y a moins d'incidents qui sont déclarés au Canada que dans les autres pays. Santé Canada reconnaît que le faible taux de déclaration est en partie attribuable à ses activités limitées de surveillance après la mise en marché.

2.90 Grâce aux études d'évaluation des faiblesses de la surveillance après la mise en marché, Santé Canada connaît les lacunes et les faiblesses de son mécanisme et l'importance de les corriger. Cependant, il n'a déployé que des

Pièce 2.8 Déclaration des événements indésirables liés à des matériels médicaux au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni, 2002

	Canada	États-Unis	Royaume-Uni
Obligatoire (fabricant)	730	141 000	2 000
Obligatoire (hôpitaux)	0	2 500	0
Volontaire	270	3 500	6 750
Total	**1 000**	**147 000**	**8 750**
Population (millions)	30	288	59
Taux par million	33	510	148

Source : Santé Canada, la Food and Drug Administration des États-Unis et la Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency du Royaume-Uni

efforts restreints pour les corriger. La pièce 2.9 expose un certain nombre de solutions qui s'offrent à Santé Canada. Chacune de ces solutions est mise à l'essai ou utilisée ailleurs à l'heure actuelle avec un certain succès, y compris dans le cadre du Programme des médicaments de Santé Canada et des programmes de matériels médicaux américain et britannique.

La communication des préoccupations relatives à la sûreté des matériels est insuffisante

2.91 La responsabilité du gouvernement à l'égard de la sûreté des matériels ne prend pas fin une fois les risques relevés. Les professionnels de la santé et le public s'attendent à ce que le gouvernement informe, en temps opportun, les personnes qui doivent être mises au courant des préoccupations relatives à la sûreté des matériels. Si les personnes concernées ne sont pas mises au courant des risques ou si elles en sont informées trop tard, un événement indésirable pourrait se reproduire.

2.92 Avis concernant les préoccupations relatives à la sûreté des matériels. Le Comité d'étude des instruments médicaux a fait remarquer que la stratégie de communication de Santé Canada à l'égard des préoccupations relatives à la sûreté des matériels laissait à désirer. Il a donc formulé trois recommandations à ce chapitre : préparer un plan de communication, élaborer une stratégie en vue d'accroître les communications et améliorer les mécanismes de communication.

2.93 Nous avons constaté que Santé Canada dispose d'un certain nombre d'outils pour communiquer aux professionnels de la santé et au public les préoccupations relatives à la sûreté des matériels. Il s'agit notamment d'avis affichés dans son site Web, d'un bulletin, d'un gestionnaire Listserv et de lettres adressées aux professionnels de la santé. Afin de veiller à leur efficacité, le Ministère suit aussi de près les rappels de produits par les fabricants de matériels à risques élevés.

Gestionnaire Listserv — Un système de communication électronique qui transmet des messages aux abonnés, leur donnant accès à des renseignements sur des sujets d'intérêt particulier.

Pièce 2.9 Solutions s'offrant à Santé Canada pour améliorer la surveillance après la mise en marché

Système sentinelle (États-Unis) — Un système de surveillance actif, qui compile de l'information sur les événements indésirables auprès d'environ 180 établissements de santé sentinelles (établissements choisis qui décident de participer pleinement). Deux cent cinquante établissements sentinelles collaboreront au programme lorsqu'il sera pleinement opérationnel.

Agents de liaison (Royaume-Uni) — Un réseau d'agents de surveillance postés dans chaque hôpital et chargés de recueillir activement de l'information sur les événements indésirables et de communiquer cette information à la Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency.

Système de surveillance active (Canada) — À l'heure actuelle, Santé Canada fait l'essai d'un système de surveillance active des médicaments pour enfants. Le Ministère a conclu des ententes avec certains professionnels et établissements de santé qui soignent des enfants afin qu'ils recueillent activement de l'information sur les événements indésirables liés aux médicaments et qu'ils les lui déclarent.

Registres (Suède) — Les registres sont des bases de données dans lesquelles les cliniciens versent des données sur les patients dont l'état de santé présente des conditions intéressantes sur le plan clinique. Parmi ces données figurent le diagnostic et les antécédents médicaux, le traitement et d'autres variables. Les résultats obtenus chez les patients font l'objet d'une surveillance afin que l'on puisse établir un lien entre le traitement et ces résultats.

Analyse de l'environnement (Royaume-Uni) — Une analyse régulière et active des médias pertinents au pays et à l'étranger.

Inspection des systèmes de surveillance après la mise en marché, adoptés par les fabricants (États-Unis) — Une inspection visant à faire en sorte que les fabricants utilisent des systèmes adéquats de surveillance après la mise en marché pour recenser les événements indésirables, et qu'ils déclarent tous les événements indésirables graves au gouvernement.

Système intégré de déclaration des événements indésirables (Canada) — Le Canada utilisera le logiciel du système intégré de déclaration des événements indésirables des États-Unis pour établir sa propre base de données sur les événements indésirables survenus au pays. Au moyen de téléchargements, des données dépersonnalisées (données ne contenant aucun renseignement personnel) en provenance des États-Unis s'ajouteront régulièrement à la base de données canadienne.

Source : La Food and Drug Administration des États-Unis, la Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency du Royaume-Uni et Santé Canada

2.94 Nous avons cependant constaté que Santé Canada n'avait jamais élaboré de plan ou de stratégie de communication visant les matériels médicaux. Il ne peut donc pas avoir l'assurance que ses mécanismes de communication sont les meilleurs, ni qu'il communique ses messages aux bonnes personnes en temps opportun.

2.95 Nous avons effectué un sondage auprès d'ingénieurs biomédicaux dans 19 grands hôpitaux du pays; ces hôpitaux étaient représentatifs de la plupart des centres hospitaliers urbains du Canada. Nous avons demandé aux ingénieurs leur avis sur la stratégie mise de l'avant par Santé Canada pour communiquer les préoccupations relatives à la sûreté des matériels. Les ingénieurs interrogés sont chargés d'étudier les événements indésirables qui sont liés aux matériels médicaux dans leur centre hospitalier respectif.

Commentaires des ingénieurs biomédicaux sur la façon dont Santé Canada communique les préoccupations relatives à la sûreté des matériels

« Nous obtenons de Santé Canada moins d'un dixième de l'information concernant les incidents survenus dans le marché. »

« Quand nous recevons des avis de Santé Canada, nous sommes habituellement déjà au courant de leur contenu. »

Ils doivent également signaler aux fabricants et/ou à Santé Canada tout événement indésirable à ce chapitre. Ils sont aussi responsables de communiquer à d'autres personnes du centre hospitalier les préoccupations relatives à la sûreté d'un matériel. Dans l'ensemble, les personnes interrogées ont soulevé les questions suivantes : les avis de Santé Canada ne leur étaient pas nécessairement transmis en temps utile et le nombre de ces avis était plutôt restreint. Les 19 ingénieurs sondés ont tous affirmé que Santé Canada n'était pas leur principale source d'information sur les préoccupations relatives à la sûreté des matériels. Douze d'entre eux ont dit que les avis reçus de Santé Canada ne leur parvenaient pas en temps utile.

2.96 **Le suivi de certains matériels implantables.** Le suivi de certains matériels implantables vise à permettre aux fabricants de joindre plus facilement un patient lorsqu'un matériel fait l'objet d'un rappel.

2.97 Nous nous attendions à ce que Santé Canada ait un mécanisme d'enregistrement pour certains matériels implantables afin que les patients soient informés de toute préoccupation relative à leur sûreté. Nous avons constaté que pour certains matériels implantables, le *Règlement* oblige les professionnels de la santé à remplir deux fiches d'enregistrement après l'implantation du matériel. Une des fiches doit être remise au fabricant, l'autre au patient. L'information contenue sur cette fiche d'enregistrement devrait permettre au fabricant de joindre le patient en cas de rappel.

2.98 Toutefois, nous avons aussi constaté que, en vertu de *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les professionnels de la santé ne peuvent pas inscrire le nom d'un patient sur une fiche d'enregistrement sans le consentement éclairé de celui-ci. Si le professionnel de la santé ne demande pas le consentement du patient, il ne peut pas recueillir ses coordonnées et le fabricant ne disposera pas des renseignements nécessaires pour communiquer avec lui. Par conséquent, les patients pourraient ne pas être avisés d'un problème grave ou d'un rappel concernant le matériel qu'ils se sont fait implanter.

2.99 Il y a diverses solutions pour combler cette lacune. On pourrait par exemple utiliser des registres de matériels. On pourrait aussi s'inspirer des États-Unis pour ce qui est du traitement des renseignements sur les patients qui utilisent des matériels faisant l'objet d'un suivi. Aux États-Unis, la réglementation stipule que les professionnels de la santé ne sont pas tenus d'obtenir le consentement éclairé des patients pour transmettre leurs coordonnées. Ils peuvent donc donner aux fabricants tous les renseignements nécessaires pour qu'ils puissent communiquer avec les patients au besoin. La pièce 2.10 porte sur les mécanismes de rappel de l'industrie automobile. Ces deux secteurs ne sont certes pas comparables pour diverses raisons, y compris le fait que les renseignements concernant la santé d'une personne sont plus confidentiels et sensibles que ceux concernant l'enregistrement d'une voiture. Cependant, le processus de rappel dans l'industrie automobile présente un contraste intéressant avec les rappels des matériels médicaux.

Pièce 2.10 Le processus de rappel des voitures

En vertu de la *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*, si un constructeur automobile doit procéder à un rappel de véhicules, il doit en aviser les propriétaires actuels.

Le constructeur avise d'abord toutes les personnes qui ont enregistré leur véhicule chez lui. Si l'information dont il dispose n'est plus récente, le constructeur peut demander à consulter (par l'entremise du Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé) les registres des bureaux d'immatriculation provinciaux afin d'obtenir les renseignements personnels nécessaires pour communiquer avec les propriétaires concernés. Si le constructeur n'est toujours pas en mesure d'aviser tous les propriétaires, il doit publier un avis sur le défaut du véhicule pendant cinq jours consécutifs dans deux quotidiens à tirage important distribués dans six régions.

Source : *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*

2.100 Recommandation. Santé Canada devrait veiller à gérer les risques et les avantages associés aux matériels médicaux après leur mise en marché. Il devrait plus particulièrement :

- examiner les activités de l'industrie après la mise en marché du matériel afin de vérifier leur conformité au *Règlement*;
- adopter une ligne de conduite plus dynamique à l'égard des matériels non homologués en veillant à ce qu'ils soient faciles à reconnaître et que des mesures soient prises contre les vendeurs de ces matériels en vue de décourager cette pratique;
- améliorer la collecte, l'analyse et l'interprétation de l'information sur la surveillance après la mise en marché en augmentant le nombre de rapports sur les événements indésirables et leur qualité, et en améliorant sa capacité d'analyser et d'interpréter les données;
- améliorer la façon dont il communique les préoccupations relatives à la sûreté des matériels afin que les personnes concernées soient informées en temps utile.

Réponse du Ministère. D'accord. Santé Canada continuera d'examiner son niveau d'activité actuel pour ces questions de postcommercialisation et élaborera un plan d'action pour combler les lacunes. Santé Canada examinera toutes les options et déterminera lesquelles sont les meilleures pour atténuer les risques liés aux matériels médicaux à l'étape de la postcommercialisation. Des réponses précises à cette recommandation seront envisagées dans le cadre de la réponse du Ministère à la recommandation 2.122. Santé Canada prévoit achever le plan d'action d'ici le printemps 2005.

Il faut améliorer la gestion des matériels médicaux à usage unique qui sont réutilisés

2.101 Au Canada, les établissements de santé réutilisent couramment les matériels médicaux à usage unique. Selon une enquête menée dans tout le pays en 2001, 37 p. 100 des hôpitaux de soins de courte durée réutilisent les matériels critiques à usage unique. Cette enquête a été réalisée conjointement par l'un des comités consultatifs de la Conférence des sous-ministres de la santé (fédéral et provinciaux) et un expert-conseil.

Matériels critiques à usage unique — Les matériels qui entrent en contact avec le sang ou un orifice du corps normalement stérile, en pénétrant la peau ou une muqueuse, comme les cathéters cardiaques ou les sondes urinaires.

Les enquêteurs ont communiqué avec 802 hôpitaux de soins de courte durée et 461 d'entre eux ont répondu. Contrairement aux matériels réutilisables, les matériels à usage unique n'ont pas été conçus pour être réutilisés. C'est pourquoi leur réutilisation pose un certain nombre de risques. Ainsi, les matériels pourraient mal fonctionner après plusieurs utilisations ou leur retraitement. De plus, ils pourraient être difficiles à stériliser ou à désinfecter. Il y a aussi des inquiétudes concernant le manque de consentement éclairé du patient et la responsabilité liée à la réutilisation d'un matériel, si le matériel réutilisé faisait défaut. C'est surtout dans un souci d'économie que les matériels médicaux à usage unique sont réutilisés.

Entreprise de retraitement de matériels à usage unique — Tout établissement qui procède à la stérilisation ou à la désinfection de matériels à usage unique en vue de leur réutilisation. Il peut s'agir d'une société spécialisée dans le retraitement ou d'un hôpital qui retraite ses propres matériels.

Retraitement de matériels à usage unique — La stérilisation ou la désinfection d'un matériel à usage unique qui a déjà servi afin qu'il puisse être réutilisé.

2.102 Aux États-Unis, la Food and Drug Administration vient d'adopter une nouvelle réglementation qui régit la réutilisation des matériels à usage unique pour réduire ces risques. Essentiellement, les entreprises de retraitement de matériels à usage unique sont assujetties à toutes les exigences réglementaires qui s'appliquent au fabricant original du matériel. Selon la nouvelle réglementation sur le retraitement de matériels à usage unique, une autorisation de mise en marché doit désormais être obtenue pour le retraitement de tous les matériels à usage unique pour lesquels il fallait une approbation à l'origine. Pour accorder cette autorisation, la Food and Drug Administration doit être convaincue que la sûreté et l'efficacité thérapeutique du matériel seront préservées lors du retraitement.

2.103 Étant donné que la réutilisation des matériels à usage unique peut mettre en péril la santé et la sécurité des Canadiens et que Santé Canada est l'une des entités chargées de protéger la santé et la sécurité des Canadiens, nous nous attendions à ce que le Ministère ait pris des mesures à cet égard. Nous sommes conscients que cette question relève de diverses administrations et professions, mais en tant qu'organisme de réglementation fédéral, il est important que le Ministère prenne des mesures pour gérer les risques pour la santé et la sécurité qui sont liés à la réutilisation des matériels médicaux à usage unique.

2.104 Nous avons constaté toutefois que Santé Canada n'a pas adopté de position relative à la gestion des risques liés à la réutilisation des matériels à usage unique. Néanmoins, le Ministère vient d'amorcer l'examen de son pouvoir réglementaire dans le domaine de la réutilisation. Les Canadiens ne sont donc pas protégés contre les risques pour la santé et la sécurité qui découlent de la réutilisation de matériels à usage unique. Parce que le Canada n'a pas pris position sur cette question, il y a un vide réglementaire (voir la pièce 2.11).

2.105 Recommandation. Santé Canada devrait prendre des mesures, notamment réglementer le retraitement des matériels à usage unique, afin de gérer les risques pour la santé et la sécurité que pose la réutilisation de ces matériels.

Réponse du Ministère. D'accord. La sécurité des matériels médicaux au Canada est une responsabilité partagée qui relève en partie des provinces et des territoires. Santé Canada amorcera un examen des pouvoirs conférés par les lois et règlements fédéraux en vigueur pour déterminer sa capacité de

réglementer le retraitement des matériels médicaux à usage unique. De plus, Santé Canada consultera les intervenants, en particulier ses partenaires provinciaux et territoriaux qui partagent la responsabilité de fournir les soins de santé, afin de déterminer la meilleure approche pour réduire les risques pour la santé et la sécurité associés à la réutilisation des matériels médicaux à usage unique. Santé Canada prévoit terminer la consultation des intervenants d'ici le printemps 2005.

Les ressources affectées au Programme sont insuffisantes

2.106 **Recouvrement des coûts.** Le Comité d'étude des instruments médicaux a recommandé de mettre en œuvre un programme de recouvrement des coûts, dans le cadre duquel les frais imposés pour les autorisations de mise en marché serviraient à améliorer le Programme des matériels médicaux.

2.107 Entre la publication du rapport du Comité en 1992 et l'entrée en vigueur du *Règlement sur les instruments médicaux* en 1998, Santé Canada a participé à l'Examen des programmes gouvernementaux de 1994. Au cours de cet examen, on a conclu que le Programme des matériels médicaux rendait des services dont tirait profit un groupe de particuliers et que, par conséquent, celui-ci devait assumer une partie des frais associés à ces services. Il a été décidé que l'on pouvait imposer des droits pour ces services et que le financement public du Programme devait pour cette raison être réduit de 5,6 millions de dollars.

Pièce 2.11 Le Canada n'a pas pris position sur la réutilisation des matériels médicaux à usage unique

Les règlements américains régissant les matériels médicaux retraités sont assez récents et, à ce jour, seulement quelques matériels ont été approuvés pour être mis en marché. Les matériels critiques à usage unique (voir la définition dans la marge de la page 28) figurent parmi ceux qui n'ont pas encore été approuvés. Les hôpitaux canadiens souhaitent faire retraiter leurs matériels médicaux, dont les matériels critiques, par des sociétés américaines. Cependant, pour autoriser l'envoi aux hôpitaux canadiens de tout matériel « non approuvé » ayant subi un retraitement dans un établissement américain, les États-Unis doivent obtenir une lettre dans laquelle Santé Canada atteste que le matériel est conforme aux lois du Canada (tel que stipulé dans l'*Export Reform and Enhancement Act of 1996* de la Food and Drug Administration des États-Unis).

Santé Canada a donc préparé une attestation de non-objection pour les établissements qui souhaitent importer des matériels retraités au Canada. La lettre n'a pas encore été utilisée. Elle précise que Santé Canada sait que la société américaine concernée a retraité des matériels médicaux appartenant à un établissement de santé canadien. Elle mentionne également que Santé Canada est au courant que le retraitement de ces matériels n'a pas été approuvé par la Food and Drug Administration des États-Unis. Enfin, la lettre indique que l'envoi des matériels médicaux ainsi retraités ne contrevient pas à la loi canadienne. Essentiellement, il n'est pas dit dans la lettre que Santé Canada est d'accord avec cette pratique, mais plutôt que celle-ci n'est pas contraire à la loi canadienne. Par conséquent, des matériels médicaux dont la Food and Drug Administration des États-Unis n'a pas approuvé le retraitement pourraient être retraités et acheminés à des hôpitaux canadiens.

Source : Santé Canada, la Food and Drug Administration des États-Unis et d'autres sources

2.108 En 1996, immédiatement après l'Examen des programmes, Santé Canada a commencé à instaurer son programme de recouvrement des coûts pour les matériels médicaux. Le Ministère a ensuite élargi ce programme en 1998 en adoptant le *Règlement sur les instruments médicaux*. Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, qui accompagnait le *Règlement sur le prix à payer à l'égard des instruments médicaux* de 1998, indiquait que les droits avaient été établis de manière à recouvrer 7,7 millions de dollars par an.

2.109 Cependant, nous avons constaté qu'en raison de problèmes dans l'établissement des droits, en 2002-2003 les revenus réels au titre des coûts directs se sont élevés à 4,6 millions de dollars et les revenus au titre des coûts indirects, à 1,7 million de dollars, pour un total de 6,3 millions de dollars. Ces revenus sont bien inférieurs aux montants jugés nécessaires. Nous avons déterminé que ce manque à gagner était attribuable à la sous-estimation des coûts directs et indirects par rapport aux coûts réels du Programme. Les droits n'étaient donc pas suffisamment élevés pour récupérer les coûts estimatifs. En outre, le barème des droits a été modifié suite à des négociations avec l'industrie, ce qui a réduit encore davantage les revenus. Qui plus est, nous avons constaté qu'en raison de l'Examen des programmes, l'initiative de recouvrement des coûts était devenue un moyen de remplacer les crédits publics amputés et non d'amasser des fonds pour améliorer le Programme.

Coûts directs — Les coûts du programme qui sont directement liés à la prestation de services, comme le salaire d'un évaluateur chargé d'étudier une demande d'homologation.

Coûts indirects — Les coûts du programme qui ne sont pas directement liés à la prestation de services, comme les coûts relatifs à la négociation d'accords internationaux.

2.110 En raison de ce manque à gagner, les ressources affectées aux évaluations qui précèdent la mise en marché ont été bien inférieures à celles que Santé Canada estime nécessaires pour mener avec efficacité ces activités. Le Ministère estime qu'il lui faut un effectif de 97 équivalents temps plein pour la mise en œuvre de ces activités, y compris la gestion des systèmes qualité et l'homologation des matériels de classe II, III ou IV. Or, seulement 58 employés se consacrent à ces activités à l'heure actuelle.

2.111 **Recommandation**. Santé Canada devrait remédier aux problèmes de son programme de recouvrement des coûts. Il devrait évaluer les coûts réels de ce programme et établir les droits en fonction de ces coûts.

Réponse du Ministère. D'accord. Santé Canada veut se doter d'un programme de recouvrement des coûts conforme à la Politique sur les frais d'utilisation externe du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui comporte notamment l'obligation de consulter l'industrie. Santé Canada met présentement en œuvre son plan d'action de 2002 pour l'Initiative de recouvrement des coûts 2, dont une partie consiste à élaborer un modèle de prévision des coûts révisé. Celui-ci permettra à Santé Canada de déterminer avec plus de précision les coûts de ses activités de réglementation, de fixer raisonnablement ses frais, d'estimer de façon plus précise les revenus et de préparer des rapports plus complets sur ses activités. Santé Canada a entrepris l'élaboration d'un modèle de prévision des coûts en 2003 et prévoit fournir des renseignements sur les revenus et les coûts dans le Rapport sur le rendement qui sera soumis en 2005.

Services votés — Les crédits qui sont accordés à Santé Canada pour financer les programmes permanents.

Revenus — Les droits imposés à l'industrie en contrepartie de services.

Financement d'initiatives spéciales — Les ressources supplémentaires qui sont demandées par un ministre et approuvées par le Cabinet ou le Conseil du Trésor pour financer des initiatives spéciales.

Réaffectation des ressources — Les fonds tirés du budget des programmes d'un ministère et réaffectés pour financer des priorités ministérielles.

2.112 **Les ressources financières.** La pièce 2.12 montre la ventilation des sources de financement, en 2002-2003, des coûts directs seulement. Les coûts indirects sont comptabilisés ailleurs dans le budget de Santé Canada. Le Programme des matériels médicaux a reçu des fonds de quatre sources : services votés, revenus, financement d'initiatives spéciales et réaffectation des ressources.

2.113 Dans son rapport publié en 1992, le Comité d'étude des instruments médicaux a conclu que Santé Canada ne disposait pas de ressources suffisantes pour financer les modifications du Programme qui s'imposaient. Comme nous l'avons déjà dit, le Comité recommandait l'instauration d'un programme de recouvrement des coûts qui fournirait les ressources nécessaires pour améliorer le Programme. Il suggérait en outre que, une fois le nouveau programme prêt à être mis en œuvre, Santé Canada recrute 40 personnes de plus (ce qui représentait environ 1,8 million de dollars en 1992) et affecte une somme additionnelle de 2,2 millions de dollars au titre des dépenses de fonctionnement, pour un total d'environ 4 millions de dollars en dollars de 1992. Le Ministère a aussi été invité à réévaluer ses besoins en ressources après deux ans. Cela aurait porté les fonds consacrés aux services votés pour le nouveau programme à 7,4 millions de dollars (les services votés de 3,4 millions de dollars en 1992 plus une augmentation des services votés de 4 millions de dollars). Le Ministère n'a pas donné suite à cette recommandation dans son plan de développement.

2.114 Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation de 1998, qui accompagnait le *Règlement sur le prix à payer à l'égard des instruments médicaux*, précisait que les droits avaient été établis en vue d'obtenir des revenus de 7,7 millions de dollars par année. Il indiquait aussi que cette somme, combinée aux fonds consacrés aux services votés qui n'avaient pas été coupés à la suite de l'Examen des programmes de 1994, devait suffire pour mettre en œuvre le nouveau Programme des services médicaux. Les fonds consacrés aux services votés en 1998 s'élevaient à environ 1,5 million de dollars par année.

2.115 Comme le montre la pièce 2.12, les services votés pour le Programme des matériels médicaux en 2002-2003 s'élevaient à 403 000 $. Cela était bien inférieur au budget qui avait été estimé nécessaire par le Comité d'étude des instruments médicaux pour le nouveau Programme. Le Comité avait estimé qu'un montant de 1,8 million de dollars serait indispensable (la somme de 7,4 millions de dollars proposée moins les 5,6 millions de dollars coupés à la suite de l'Examen des programmes de 1994). Les services votés en 2002-2003 étaient aussi nettement inférieurs au budget de 1,5 million de dollars jugé nécessaire par Santé Canada lors de l'entrée en vigueur du nouveau Programme en 1998.

2.116 **Érosion des ressources.** Comme il est tenu de le faire, le Ministère procède tous les ans à une réaffectation de ses ressources. Il prélève tout d'abord des fonds de chacune de ses directions générales et les utilise ensuite pour financer les priorités ministérielles qui sont établies par la haute direction de Santé Canada. Ces fonds sont ensuite supprimés des budgets des programmes gérés par les directions générales. Ces dernières sont également

tenues de procéder à une réaffectation des ressources au cours de laquelle elles prélèvent des fonds de chacun de leurs programmes; ces prélèvements s'ajoutent à ceux déjà effectués par le Ministère. Ces fonds sont alors réaffectés aux priorités établies par les gestionnaires des directions générales.

2.117 Nous avons calculé qu'en raison de ces deux prélèvements, le Programme des matériels médicaux avait été privé de 424 000 $ en 2002-2003. Nous avons aussi déterminé que le Programme avait reçu une enveloppe de 514 000 $ à la suite de la réaffectation des ressources vers des activités précises. La plupart de ses autres projets prioritaires, notamment une étude de faisabilité sur la création de registres d'implants cardiaques et d'implants mammaires à risque élevé, n'ont pas bénéficié d'un financement prioritaire. Cette manière de faire crée une instabilité financière et une érosion des moyens dont dispose le Programme pour s'acquitter de ses responsabilités.

2.118 On s'inquiète aussi du fait que, pour 2003-2004, le Ministère a prélevé des fonds sur le financement destiné aux initiatives spéciales et sur les revenus tirés des droits imposés à l'industrie en contrepartie de services. Les fonds supplémentaires accordés par le Cabinet ou le Conseil du Trésor sont destinés à des initiatives spéciales. Les sommes prélevées et réaffectées ne servent plus à financer directement les activités qui ont été approuvées par le Cabinet ou le Conseil du Trésor. En outre, les revenus provenant des droits imposés en contrepartie de services qui sont réaffectés ne servent plus à financer directement la prestation de ces services.

2.119 Par ailleurs, les fonds alloués à la Direction générale des produits de santé et des aliments pour financer les augmentations salariales prévues par les négociations collectives pour ses programmes ont été bloqués au niveau de la Direction générale, qui ne les a pas consacrés aux programmes. Les programmes ont donc été obligés d'absorber ces augmentations salariales à même leur budget annuel. À la fin de l'exercice, tout déficit dans leur budget salarial a été épongé par la Direction générale. À cet effet, celle-ci a utilisé en partie les fonds alloués à l'origine aux augmentations salariales prévues par les négociations collectives mais qui avaient été bloqués.

2.120 **Équilibrer les ressources.** Le Comité d'étude des instruments médicaux a recommandé que le Programme des matériels médicaux trouve un juste équilibre entre ses activités précédant et suivant la mise en marché. Dans ses observations et recommandations, le Comité a proposé des activités dans les deux domaines, lesquelles pourraient permettre d'atteindre cet objectif. Cependant, si les activités avant la mise en marché présentent encore certaines lacunes, ce sont les activités après la mise en marché qui comptent le plus de lacunes et de faiblesses. La pièce 2.12 établit une comparaison entre les ressources consacrées aux activités qui précèdent la mise en marché et celles qui sont effectuées après.

2.121 Les fonds destinés aux activités effectuées après la mise en marché sont beaucoup moins importants que ceux affectés aux activités qui précèdent la mise en marché. En raison des ressources limitées qui sont disponibles pour les activités suivant la mise en marché, l'effectif de 37,5 personnes

(équivalents temps plein) se consacrant à ces activités est bien inférieur en nombre à l'effectif de 73 personnes qui serait nécessaire, selon Santé Canada, pour faire fonctionner efficacement un système de surveillance après la mise en marché.

Pièce 2.12 Sources de financement des coûts directs et des équivalents temps plein consacrés aux activités avant et après la mise en marché en 2002-2003

Financement (en milliers de dollars)	Avant la mise en marché	Après la mise en marché	Total
Services votés	0	403	**403**
Revenus	2 677	1 966	**4 643**
Initiatives spéciales	1 726	510	**2 236**
Réaffectation des ressources	21	69	**90**
Total	**4 424**	**2 948**	**7 372**
Équivalents temps plein	58	37,5	**95,5**

Source : Santé Canada

2.122 Recommandation. Santé Canada devrait affecter des ressources financières et humaines suffisantes pour permettre au Ministère de mettre en œuvre le Programme des matériels médicaux, tel qu'il a été conçu, ou le modifier afin de gérer les risques pour la santé et la sécurité au moyen d'autres mesures nécessitant moins de ressources.

Réponse du Ministère. D'accord. Santé Canada entreprendra un examen du Programme des matériels médicaux en collaboration avec les parties intéressées pour déterminer le niveau d'exécution approprié, le concept de programme approprié, les besoins en ressources connexes et les sources de financement possibles. Cet examen sera soutenu par les résultats et recommandations provenant d'activités parallèles dans des domaines comme le programme de recouvrement des coûts et le cadre de mesure du rendement (tel qu'indiqué dans les réponses suivant les paragraphes 2.111 et 2.127 respectivement). Santé Canada prévoit terminer cet examen à l'été 2005.

2.123 Recommandation. Pour informer le Parlement, Santé Canada devrait évaluer dans deux ans les progrès accomplis et les défis à relever dans le réaménagement du Programme des matériels médicaux. Les résultats devraient indiquer les améliorations apportées et la manière dont elles ont été apportées, ainsi que les lacunes qui persistent et les raisons de ces lacunes. Santé Canada devrait présenter les constatations importantes dans son rapport annuel au Parlement.

Réponse du Ministère. D'accord. La réponse de Santé Canada au rapport du Comité d'étude des instruments médicaux est le plan de développement visant à améliorer le cadre de réglementation des matériels médicaux. Dans

deux ans, Santé Canada évaluera les progrès et les défis liés à l'amélioration du Programme des matériels médicaux, en fonction de cette réponse, et inclura les résultats importants dans son rapport annuel au Parlement.

Évaluation, mesure du rendement et rapports au Parlement

2.124 Grâce à l'évaluation de programme et à la mesure constante du rendement, les gestionnaires peuvent déterminer quelles mesures ont obtenu les résultats souhaités et quelles mesures n'ont pas porté fruit. Le gouvernement a besoin de cette information pour planifier et établir ses priorités. L'information communiquée au Parlement sur le rendement permet aux parlementaires de prendre des décisions éclairées au sujet d'un programme.

2.125 Nous nous attendions à ce que Santé Canada évalue correctement le Programme puis à ce qu'il mesure et communique les résultats obtenus. Étant donné les défis qui doivent être relevés dans le cadre du Programme, ainsi que les lacunes et les faiblesses de celui-ci, nous nous attendions à ce que Santé Canada mentionne ces questions dans ses rapports au Parlement.

2.126 Nous avons constaté que le Programme des matériels médicaux n'avait pas été évalué dernièrement. Santé Canada a élaboré et est en voie de mettre en œuvre un cadre de gestion du rendement qui comporte des indicateurs de rendement qui sont adaptés au Programme des matériels médicaux. Cependant, à l'heure actuelle, les seules mesures du rendement utilisées par Santé Canada concernent le délai d'autorisation des matériels et le nombre d'homologations pour des matériels nouveaux ou modifiés qui sont émises ou renouvelées annuellement. L'examen que nous avons fait des trois derniers rapports sur les plans et priorités de Santé Canada et de ses rapports sur le rendement, y compris du Rapport sur le rendement de 2002-2003, révèle le peu d'attention accordée aux objectifs, au rendement et aux faiblesses du Programme des matériels médicaux. Afin de pouvoir donner leur appui aux améliorations qui sont nécessaires, les parlementaires doivent être informés du faible rendement d'un programme, comme cela est le cas pour le Programme des matériels médicaux, et en connaître les raisons.

2.127 **Recommandation.** Santé Canada devrait évaluer, mesurer et communiquer comme il se doit les résultats obtenus en vertu du Programme des matériels médicaux. Tant les réalisations que les défis du Programme devraient être indiqués.

Réponse du Ministère. D'accord. Des mesures sont prises actuellement pour améliorer la capacité de rendre compte des résultats du Programme des matériels médicaux. Santé Canada élabore un cadre de mesure pour le Programme afin de fournir un aperçu équilibré du rendement et s'engage à améliorer la présentation des rapports soumis au public sur ses activités. Santé Canada prévoit achever ce cadre de mesure d'ici le printemps 2005.

Conclusion

2.128 L'égalité d'accès à des soins de santé de qualité en temps opportun est prioritaire pour les Canadiens. Parce que les matériels médicaux jouent un rôle déterminant à toutes les étapes de la prestation de soins de qualité, l'accès à ces matériels dans des délais raisonnables est également essentiel.

2.129 Créé en 1991, le Comité d'étude des instruments médicaux avait pour mission de formuler des recommandations au ministre de la Santé sur la réglementation des matériels médicaux et des activités connexes. Santé Canada a donné suite au rapport et, avec le concours du Comité, a préparé un plan de développement visant à améliorer le programme de réglementation des matériels médicaux. Le plan proposait des modifications à son Programme des matériels médicaux. Santé Canada a aussi mené des consultations auprès des parties intéressées sur le projet de réforme du Programme. Étant donné que Santé Canada a donné suite au rapport et s'est efforcé d'instaurer des réformes, nous avons évalué le Programme des matériels médicaux en fonction de la réponse donnée par le Ministère. Celui-ci a accepté cette façon de faire.

2.130 En 1998, Santé Canada a adopté une nouvelle réglementation, a entrepris de nouvelles activités et a apporté des améliorations à des activités existantes. Cependant, un certain nombre de lacunes et de faiblesses persistent, notamment en ce qui concerne la gestion des risques et des avantages liés aux matériels après leur mise en marché. Santé Canada connaît ces lacunes et ces faiblesses, mais n'a déployé que des efforts restreints pour y remédier.

2.131 Plus précisément, nous nous inquiétons du fait que Santé Canada ne prenne pas les mesures suivantes :

- participer à la conduite des essais expérimentaux après leur début;
- examiner, de manière proactive, les activités de l'industrie après la mise en marché des matériels afin de vérifier si elles sont conformes au *Règlement sur les instruments médicaux*;
- instaurer un système permettant de recueillir suffisamment d'information sur les événements indésirables, analyser cette information correctement et communiquer les préoccupations relatives à la sûreté des matériels en temps opportun;
- gérer les risques pour la santé et la sécurité qui sont liés à la réutilisation des matériels médicaux à usage unique;
- améliorer l'accès en temps opportun à tous les matériels médicaux disponibles.

2.132 L'insuffisance des ressources financières et humaines et le peu de progrès réalisé dans le domaine de la coopération internationale en matière réglementaire empêchent Santé Canada de mettre en œuvre le Programme des matériels médicaux, tel qu'il a été conçu. Faute de pouvoir s'acquitter des responsabilités qui lui incombent dans le cadre du Programme, Santé Canada

met en péril sa capacité de protéger la santé des Canadiens et d'assurer leur sécurité, ce qui pourrait se traduire par une augmentation des risques, tant en matière de santé que de responsabilité.

2.133 Bien que certains éléments du Programme soient acceptables, des lacunes graves laissent à penser qu'il n'est pas viable dans sa forme actuelle. Santé Canada doit donc faire un choix. Il doit affecter des ressources suffisantes pour mettre en œuvre le Programme, tel qu'il a été conçu suite au rapport du Comité, ou modifier le Programme et la réglementation afin de gérer les risques pour la santé et la sécurité d'une manière qui nécessite moins de ressources.

2.134 Santé Canada doit améliorer l'évaluation et la mesure des résultats obtenus en vertu du Programme des matériels médicaux ainsi que les rapports qu'il communique à ce sujet. Cela est particulièrement important étant donné les questions qui se posent quant à son maintien dans sa forme actuelle ou à son réaménagement.

2.135 Enfin, nous nous inquiétons de la capacité du Programme des matériels médicaux de répondre aux besoins futurs. On prévoit que les matériels médicaux deviendront de plus en plus complexes et que le secteur des matériels médicaux continuera à croître en taille et en importance. Santé Canada devra adapter son Programme afin de faire face à l'accroissement du nombre de matériels et de leur complexité. Étant donné les lacunes et les faiblesses qui existent déjà, on peut se demander comment le Ministère réussira à assurer la gestion du Programme au cours des années à venir.

À propos de la vérification

Objectifs

Cette vérification visait à déterminer si Santé Canada prenait des mesures adéquates pour :

- gérer les risques et les avantages associés à la sûreté et à l'efficacité thérapeutique des matériels médicaux disponibles au Canada;
- relever les faiblesses du Programme des matériels médicaux et mettre en œuvre des dispositions pour y remédier;
- mesurer et communiquer les résultats obtenus dans le cadre du Programme des matériels médicaux.

Étendue et méthode

Cette vérification a porté essentiellement sur le Programme des matériels médicaux qui est administré par la Direction générale des produits de santé et des aliments de Santé Canada, et plus particulièrement sur les activités du Programme relatives aux matériels médicaux de classe II, III et IV.

Nous avons examiné les activités entreprises par Santé Canada pour s'acquitter de ses responsabilités. Nous avons étudié le rapport publié en 1992 par le Comité d'étude des instruments médicaux et le plan de développement visant à améliorer le programme de réglementation des matériels médicaux, qui a été préparé par Santé Canada pour y donner suite. Nous nous sommes aussi penchés sur les documents ayant trait aux consultations menées auprès des parties intéressées avant la mise en place du nouveau *Règlement*. Nous avons établi des comparaisons avec les programmes de matériels médicaux américain et britannique ainsi qu'avec le Programme des médicaments de Santé Canada. De plus, nous avons évalué dans quelle mesure les ressources humaines et financières consacrées au Programme des matériels médicaux permettaient à Santé Canada de bien s'acquitter de ses responsabilités.

Nous avons réalisé des entrevues détaillées avec le personnel de Santé Canada chargé du Programme des matériels médicaux. Nous avons rencontré plusieurs différents groupes d'intervenants. Nous avons examiné divers documents, notamment des lois, des règlements, des dossiers du Programme, des études, des communications publiques, des évaluations de matériel, des analyses de risque et des dossiers d'enquête. Enfin, nous avons rencontré le personnel chargé des programmes de matériels médicaux de la Food and Drug Administration des États-Unis et de la Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency du Royaume-Uni, ainsi que les fonctionnaires de Santé Canada qui s'occupent du Programme des médicaments.

Critères

Nous nous attendions à ce que Santé Canada :

- dispose d'une ligne de conduite pour relever et gérer les risques et les avantages, et les communiquer aux Canadiens de manière efficace et efficiente, et en temps opportun;
- ait conçu et adopté un mécanisme réglementaire pour gérer les risques associés à la sûreté et à l'efficacité thérapeutique des matériels médicaux;
- possède suffisamment de ressources humaines et financières pour s'acquitter de ses responsabilités;
- collabore avec d'autres administrations internationales dans le but d'améliorer l'efficience du Programme des matériels médicaux;
- détermine les lacunes et les faiblesses du Programme et prévoie des mesures pour y remédier;
- élabore des plans en vue de modifier la réglementation et d'adapter le Programme aux circonstances nouvelles et émergentes;
- mesure et communique adéquatement les résultats obtenus dans le cadre du Programme des matériels médicaux.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell
Directrice : Linda Anglin

Theresa Bach
Jo Ann Little
Marc Simard
Alex Smith

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Mars 2004

Table des matières principale

	Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants
Chapitre 1	Conseil national de recherches Canada — La gestion de la recherche de pointe
Chapitre 2	Santé Canada — La réglementation des matériels médicaux
Chapitre 3	La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme
Chapitre 4	Agence canadienne d'inspection des aliments — La réglementation des végétaux à caractères nouveaux
Chapitre 5	Agence du revenu du Canada — Les vérifications des petites et moyennes entreprises
Chapitre 6	La gestion gouvernementale : utilisation de l'information financière
Chapitre 7	La gestion gouvernementale : étude du rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat

2004

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

MARS

Chapitre 3

La sécurité nationale au Canada —
L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de mars 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/1-3F
ISBN 0-662-76025-5

Chapitre

3

La sécurité nationale au Canada

L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Incidence des attentats du 11 septembre 3
Objet de la vérification 9

Observations et recommandations 10

Planification et contrôle de l'initiative 10

Gestion de l'initiative de la sécurité et examen des propositions ministérielles 10
La plupart des éléments de financement choisis étaient directement liés aux objectifs du budget 11
Les fonds de l'initiative sont soumis à des contrôles supplémentaires 13

Gestion du renseignement de sécurité 15

Des lacunes de gestion nuisent aux progrès 16
Une amélioration de la collaboration et de l'intégration est essentielle 16
En matière de renseignement, les enseignements tirés d'incidents critiques sont incomplets 20

Interopérabilité et échanges d'information 22

Problèmes d'interopérabilité des systèmes d'information 22
Autres questions non résolues par le Groupe de travail sur l'interopérabilité 24
Priorités non encore énoncées 26

Amélioration de l'identification dactyloscopique 27

Les analyses de rentabilité des appareils « LiveScan » étaient insuffisantes 29
Le système « LiveScan » n'est pas entièrement automatisé 31

Listes de surveillance du terrorisme 32

Des erreurs dans les listes de surveillance du terrorisme 32
Problèmes de mise à jour des listes de surveillance 34
Les passeports canadiens perdus ou volés ne figurent pas sur les listes de surveillance destinées au contrôle frontalier 36
Les mandats non exécutés pour de graves infractions criminelles ne figurent pas tous sur les listes de surveillance 37

Cotes de sécurité des travailleurs des aéroports 40

L'amélioration de la sécurité du transport aérien représentait un objectif important 40
Les liens avec la criminalité représentent une grande menace pour la sécurité du transport aérien 41
Il n'y a pas d'obstacles juridiques au renforcement de la sécurité aéroportuaire 43

Conclusion 45

À propos de la vérification 46

La sécurité nationale au Canada
L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme

Points saillants

3.1 En réaction aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le gouvernement du Canada a pris plusieurs mesures : il a constitué le Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme, présidé par le vice-premier ministre; pour la gestion de la crise initiale, il a mobilisé l'appareil militaire, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et la fonction publique; il a ensuite conçu une initiative à long terme visant à améliorer la sécurité nationale. Dans le budget de 2001, il a affecté 7,7 milliards d'argent frais sur cinq ans à l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme en vue d'améliorer la sécurité des Canadiens.

3.2 Lors de notre vérification, nous avons examiné la gestion globale de cette initiative. Nous nous sommes également attachés aux éléments suivants : la coordination des services du renseignement entre ministères et organismes gouvernementaux et la capacité de ces ministères et organismes à fournir une information adéquate au personnel chargé de l'application de la loi. De plus, nous avons examiné de manière détaillée les questions particulières suivantes : l'interopérabilité des systèmes d'information sur la sécurité et le renseignement; l'identification dactyloscopique (c.-à-d. l'identification par les empreintes digitales); le contrôle des travailleurs des aéroports qui ont besoin de cotes de sécurité pour pénétrer dans des zones aéroportuaires réglementées. D'autres pays, y compris les États-Unis, ont étudié des questions semblables pour parvenir à des conclusions comparables à celles de notre vérification.

3.3 Nous avons constaté que le gouvernement s'était doté de systèmes de gestion lui permettant de donner une orientation et d'exercer un contrôle à l'égard des dépenses et des rapports relatifs aux activités menées en vertu de cette initiative. La vaste majorité des fonds affectés à cette fin dans le budget de 2001 sont allés aux domaines prioritaires. En outre, le Secrétariat du Conseil du Trésor suit les dépenses et tente d'évaluer les améliorations apportées à la sécurité grâce à cette même initiative. Nous nous sommes toutefois rendu compte que le gouvernement ne disposait pas de cadre de gestion lui permettant d'orienter les décisions d'investissement, de gestion et de développement, de diriger les interventions complémentaires dans les divers organismes et de choisir entre des priorités concurrentes.

3.4 Dans l'ensemble, le gouvernement a failli à la tâche de rendre les systèmes d'information sur la sécurité plus aptes à échanger les uns avec les autres. Par conséquent, les améliorations jugées nécessaires se trouveront retardées de plusieurs années. De plus, bien qu'il ait lancé des programmes

qui auraient pour effet d'engendrer d'autres besoins en matière d'identification dactyloscopique, le gouvernement n'a pas prévu, dans son initiative, de projets susceptibles de l'aider à répondre à une demande accrue dans ce domaine.

3.5 Nous avons aussi constaté des lacunes dans la gestion du renseignement à l'échelle du gouvernement. Un manque de coordination a laissé des vides dans le champ d'application des activités de renseignement et créé du double emploi. Dans l'ensemble, le gouvernement n'a pas bien évalué les enseignements à tirer, en matière de renseignement, d'incidents critiques tels que les attentats du 11 septembre; il n'a pas non plus élaboré de programmes d'amélioration ni assuré le suivi voulu. Individuellement, certains organismes ont mis en place de nouveaux mécanismes de coordination, mais certains ministères ne participent toujours pas à de telles activités d'intégration.

3.6 Nous avons constaté des lacunes et des incohérences dans les listes de surveillance qui servent à filtrer les demandeurs de visa ou de statut de réfugié et les voyageurs qui veulent entrer en territoire canadien. Il n'y a pas de contrôle général de la qualité de cette fonction essentielle dont l'exécution relève de plusieurs ministères et organismes. Personne ne contrôle les retards d'entrée des données ni la qualité des données de ces listes.

3.7 Enfin, comme les renseignements criminels ne sont pas utilisés en vue de filtrer les demandeurs de cotes de sécurité pour l'accès aux zones réglementées des aéroports, on accorde les cotes sans vérifier si les intéressés ont des liens avec le milieu criminel. Transports Canada ne reçoit pas toute l'information dont dispose la police et a donc accordé une cote à de nombreuses personnes dont la fiabilité est douteuse. Si les travailleurs du transport aérien ayant accès aux avions manquent de fiabilité, les dépenses consacrées à la sécurité des voyageurs et des marchandises seront moins utiles.

Réaction des ministères et organismes. Dans l'ensemble, ils ont accepté nos recommandations même si les mesures correctives que les ministères et organismes se sont engagés à prendre sont parfois vagues. Nous avons constaté que les réponses de l'Agence des services frontaliers du Canada et du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile donnent un tableau clair de leurs intentions.

Introduction

Incidence des attentats du 11 septembre

3.8 Le 11 septembre 2001, les États-Unis ont été victimes d'attentats terroristes sans précédent qui ont détruit le World Trade Center, causé des dégâts au Pentagone, fait perdre quatre avions civils et tué des milliers de citoyens. Comme conséquence immédiate au Canada, il a fallu faire face à la paralysie du transport aérien civil, veiller sur les passagers des avions cloués au sol et renforcer la sécurité à la frontière; chez les gens, il y a aussi eu un soudain sentiment d'insécurité personnelle et économique.

3.9 La période de crise a duré plusieurs mois pendant lesquels le gouvernement fédéral a dû maintenir les activités de sécurité intérieure et frontalière à un niveau élevé. Les organismes de défense, de renseignement, de police et de contrôle frontalier ont fonctionné à plein régime. Les ministres et les administrateurs généraux ont dû s'occuper très rapidement de politiques et de budgets, tout en élaborant des mesures législatives d'urgence et en pilotant leur adoption au Parlement.

3.10 À plus long terme, le gouvernement fédéral a dû élaborer des politiques et des programmes pour contrer la menace du terrorisme non seulement au Canada, mais aussi aux États-Unis et dans le reste du monde.

3.11 **Gestion de la sécurité nationale.** Contrairement à ce qui s'était fait aux États-Unis, jusqu'au 12 décembre 2003, le Canada, à l'instar du Royaume-Uni et de l'Australie, n'avait pas regroupé dans un même ministère les organismes de sécurité intérieure. Comme les autres pays membres du Commonwealth, il comptait plutôt sur le Cabinet et des organismes de coordination pour la gestion des affaires de sécurité. La présente vérification a porté sur la situation telle qu'elle se présentait avant la réorganisation de 2003.

3.12 Le 12 décembre 2003, le premier ministre a annoncé que des changements importants seraient apportés à la structure des comités parlementaires, des ministères et des organismes gouvernementaux. En ce qui touche la sécurité nationale, les principaux changements sont les suivants :

- Le nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile regroupant les activités de l'ancien ministère du Solliciteur général a été créé. Ce ministère comprend maintenant le Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la protection civile qui relevait auparavant du ministère de la Défense nationale.
- L'Agence des services frontaliers du Canada, qui relève du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a été établie. L'Agence est composée de la Direction des douanes de l'ancienne Agence des douanes et du revenu du Canada et des sections du renseignement et de l'application de la loi de Citoyenneté et Immigration Canada; elle s'est également vu confier la fonction d'inspection à la frontière de la salubrité des aliments et de la santé des végétaux et des animaux qui était auparavant du ressort de l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

- Le nouveau poste de conseiller à la sécurité nationale auprès du premier ministre, au sein du Bureau du Conseil privé, a été créé. Le conseiller coordonnera les évaluations intégrées de la menace, contribuera à renforcer la coopération interorganismes et aidera à élaborer un cadre de politique intégrée pour la sécurité et les urgences nationales.
- Le ministre des Transports est maintenant responsable de la sécurité dans tous les secteurs du transport.
- Le nouveau Comité du Cabinet chargé de la santé publique, de la sécurité et des urgences a été mis sur pied. Il aura pour mandat de gérer les questions et les activités liées à la sécurité nationale et au renseignement, et de coordonner l'ensemble des interventions du gouvernement lors de toute situation d'urgence dans les secteurs de la santé publique, des catastrophes nationales et de la sécurité. Il remplacera le Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme.

3.13 Au moment de notre vérification, le gouvernement du Canada mettait en œuvre les programmes de sécurité nationale en s'appuyant sur un grand nombre de ministères et d'organismes. Il s'agissait en général de programmes de défense nationale, de maintien de l'ordre et d'application des lois fédérales, de renseignement, de contrôle frontalier, de sécurité des transports, de protection des biens essentiels et de gestion de catastrophes et de situations d'urgence. Les principaux organismes associés à la réalisation de ces programmes sont énumérés à la pièce 3.1.

3.14 Jusqu'en décembre 2003, à part le premier ministre, aucun ministre n'avait l'entière responsabilité de la sécurité nationale au Canada. Les organismes qui s'occupent de sécurité étaient comptables envers leurs ministres respectifs, lesquels répondaient à leur tour des activités de ces organismes. En définitive, tout comme maintenant, c'est le premier ministre qui était responsable de la sécurité du pays et qui en assurait donc la gestion générale. Il présidait d'ordinaire la réunion des ministres sur la sécurité et le renseignement, qui avait lieu chaque année. D'autres comités du Cabinet, tel que le Comité du Cabinet sur l'union sociale, étaient appelés à prendre des décisions lorsque, dans les affaires de sécurité et de renseignement, des questions plus globales de politique sociale étaient en cause. La réorganisation de décembre 2003 a eu pour effet de placer plusieurs de ces ministères et organismes sous l'autorité d'un seul ministre.

3.15 Vers la fin de septembre 2001, le premier ministre a créé le Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme et l'a chargé de passer en revue les politiques, les lois, les règlements et les programmes à l'échelle du gouvernement, en vue de renforcer sous tous ses aspects la stratégie nationale de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme. Le président de ce comité, qui était le vice-premier ministre, coordonnait l'ensemble des mesures gouvernementales donnant suite aux attentats du 11 septembre. Les membres de ce comité étaient les suivants : le solliciteur général du Canada ainsi que les ministres des Finances, de la Défense nationale, des Transports, des Affaires étrangères, de la Justice et des Affaires intergouvernementales, du Revenu national, de la Citoyenneté et de l'Immigration, et de la Santé.

Pièce 3.1 Principaux organismes qui jouaient un rôle en matière de sécurité nationale au moment de notre vérification*

Organismes	Programmes exécutés
Ministère de la Défense nationale	
Forces canadiennes	• assurent la défense du pays; • sont déployées à l'étranger pour l'avancement et la protection des valeurs et des intérêts nationaux du Canada; • sont en charge de la Force opérationnelle interarmées 2, une unité d'intervention rapide de lutte contre le terrorisme formée pour intervenir dans les cas de prise d'otages ou prendre d'autres mesures en réaction à un acte de terrorisme; • maintiennent une unité (compagnie) prête à intervenir en cas d'attaques chimiques, biologiques ou nucléaires contre le Canada.
Centre de la sécurité des télécommunications	• intercepte et analyse les signaux (renseignement d'origine électromagnétique) de l'étranger; • aide à protéger les propres télécommunications du gouvernement fédéral.
Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la protection civile	• joue un rôle de leadership à l'échelle nationale en vue d'assurer la protection de l'infrastructure essentielle du Canada, tant physique qu'informatique, contre les menaces (catastrophes naturelles ou attaques délibérées); • est chargé d'assurer la protection civile à l'échelle nationale.
Ministère du Solliciteur général du Canada	• est responsable de la sécurité publique et oriente les organismes de son portefeuille en matière de politique; • est chargé du Plan national de lutte contre le terrorisme dans lequel sont énoncés le rôle et les responsabilités des différents intervenants en cas d'actes de terrorisme.
Gendarmerie royale du Canada (GRC)	• assure l'application des lois fédérales, à titre de service de police national du Canada; • fournit des services de police à contrat à la plupart des provinces, aux trois territoires du Nord, à bon nombre de municipalités et aux collectivités des Premières nations; • fournit des services de laboratoires judiciaires et de renseignements criminels aux services de police canadiens et étrangers; • a la responsabilité première des enquêtes criminelles sur les actes de terrorisme et d'espionnage; • assure la protection du gouverneur général, du premier ministre et des dignitaires étrangers en visite au Canada; • assure la sécurité à bord de certains vols commerciaux.
Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)	• mène des enquêtes, analyse les renseignements et conseille les ministères et les organismes gouvernementaux quant à la menace que certaines activités font peser sur la sécurité nationale au Canada; • enquête notamment sur le terrorisme et la violence à caractère politique, l'espionnage et le sabotage ainsi que les activités influencées par l'étranger qui sont préjudiciables aux intérêts du Canada, comme le fait de s'immiscer dans les affaires des collectivités ethniques au pays; • mène des évaluations de sécurité pour tout le personnel du gouvernement fédéral qui a besoin d'une cote de sécurité (la GRC est exclue); les travailleurs des transports; les personnes qui font une demande d'immigration, de citoyenneté ou de statut de réfugié.

*Le 12 décembre 2003, le premier ministre a annoncé que des changements importants seraient apportés à ces organismes (voir paragraphe 3.12).

Pièce 3.1 Principaux organismes qui jouaient un rôle en matière de sécurité nationale au moment de notre vérification* (suite)

Organismes	Programmes exécutés
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	• gère les relations courantes du Canada avec les gouvernements et les populations de l'étranger; • protège les Canadiens et les installations du gouvernement du Canada à l'étranger; • s'occupe des actes de terrorisme qui touchent des Canadiens se trouvant à l'extérieur du pays; • gère d'autres questions comme celle de l'expulsion de diplomates étrangers qui présentent une menace pour la sécurité du pays; • par l'intermédiaire de la Direction générale de la sécurité et du renseignement, fournit au Ministre des renseignements pour appuyer ses décisions stratégiques et opérationnelles, et des conseils sur les activités de renseignement.
Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	• reçoit, recueille et analyse les rapports d'opérations produits par les institutions financières, les intermédiaires financiers, l'Agence des douanes et du revenu du Canada et d'autres organismes; • communique des renseignements utiles aux organismes d'application de la loi, s'il y a lieu; • est tenu, aux termes de la *Loi antiterroriste*, de communiquer au SCRS toute information lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire que l'information se rapporte à une menace à la sécurité du Canada.
Citoyenneté et Immigration Canada	• veille à ce que les immigrants et les visiteurs ne représentent pas un risque; • prend des mesures à l'égard des personnes soupçonnées d'être impliquées dans la migration clandestine, le crime organisé, le terrorisme, les crimes de guerre et d'autres crimes contre l'humanité; • protège le Canada, à titre d'organisme chargé de la sécurité des frontières.
Agence des douanes et du revenu du Canada	• fait respecter les lois et les règlements du Canada qui s'appliquent au commerce, à l'impôt et aux questions frontalières; • protège le Canada, à titre d'organisme chargé de la sécurité des frontières; • veille à ce que le Canada s'acquitte de ses obligations en matière d'exportation illégale d'armes et de substances nucléaires, chimiques ou biologiques.
Agence canadienne d'inspection des aliments	• exécute toutes les mesures fédérales en matière d'inspection alimentaire, de santé animale et de protection végétale; • protège le Canada, à titre d'organisme chargé de la sécurité des frontières; • intervient en cas d'épidémies de ravageurs et de maladies des végétaux et des animaux.
Transports Canada	• établit et fait respecter les normes de sécurité dans les réseaux de transport aérien, terrestre et maritime du Canada; • évalue les renseignements que lui transmet la collectivité de la sécurité et du renseignement; • émet des directives pour obliger l'industrie des transports à prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer la protection du public; • aide le personnel d'intervention à s'acquitter de ses tâches en cas d'urgences liées aux marchandises dangereuses; • assume la responsabilité générale à l'égard de la politique et des règlements de sécurité des transports, mais s'appuie sur d'autres autorités, entre autres les administrations maritimes et aéroportuaires, pour garantir la sécurité des réseaux de transport.

*Le 12 décembre 2003, le premier ministre a annoncé que des changements importants seraient apportés à ces organismes (voir paragraphe 3.12).

Pièce 3.1 Principaux organismes qui jouaient un rôle en matière de sécurité nationale au moment de notre vérification* (suite)

Organismes	Programmes exécutés
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	• est chargée du contrôle des passagers aériens et de leurs effets personnels avant l'embarquement; • effectue le contrôle des bagages enregistrés; • établit des contrats avec la GRC pour assurer la sécurité à bord de certains vols; • apporte un soutien financier fédéral aux exploitants d'aéroports locaux pour les services de police aux fins de la sécurité aéronautique.
Pêches et Océans Canada **Garde côtière canadienne**	• fait de la surveillance maritime aux fins de l'application de la réglementation des pêches et aux fins d'autres opérations de sécurité; • assure le contrôle du trafic maritime.
Santé Canada	• administre le Centre de mesures et d'interventions d'urgence qui coordonne les mesures de sécurité en santé publique au Canada; • dirige, à titre de ministère directeur, la lutte contre le bioterrorisme, élabore et tient à jour des plans d'intervention à cet égard; • gère le Réseau mondial d'information sur la santé publique, lequel recense les épidémies qui sévissent dans le monde; • gère la Réserve nationale de secours qui comprend des médicaments pour le traitement des personnes exposées à des agents biologiques; • assure le maintien du matériel et de l'approvisionnement en fournitures médicales de 165 « hôpitaux de campagne » comptant 200 lits chacun; • administre le Laboratoire national de microbiologie, premier laboratoire de niveau de biosécurité 4 au pays; • est le ministère directeur pour le Plan fédéral en cas d'urgence nucléaire.
Ressources naturelles Canada	• est chargé de la réglementation de la sécurité des pipelines par l'intermédiaire de l'Office national de l'énergie, et de la réglementation des explosifs ainsi que de l'énergie et des matériaux nucléaires par l'intermédiaire de la Commission canadienne de sûreté nucléaire; • veille au respect du régime de sécurité ayant trait aux installations et aux activités nucléaires, ce qui comprend les ripostes armées contre les tentatives de pénétration dans les centrales nucléaires.

*Le 12 décembre 2003, le premier ministre a annoncé que des changements importants seraient apportés à ces organismes (voir paragraphe 3.12).

Source : *La collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement*, gouvernement du Canada, 2001, et d'autres renseignements en provenance de ministères et d'organismes fédéraux.

3.16 À l'instar des autres comités ministériels spéciaux, ce comité avait été mis sur pied pour s'occuper des questions qui touchent les mandats de plusieurs ministres et qui doivent se régler dans des délais bien précis. Ce comité, qui conseillait le premier ministre et le Cabinet, discutait de sécurité nationale et d'orientation stratégique générale, mais n'était pas appelé à décider des programmes ni des politiques, ces décisions appartenant en temps normal aux comités permanents du Cabinet. Le Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme a continué de se réunir à intervalles réguliers au cours de notre vérification. Depuis, il a été remplacé par le Comité du Cabinet chargé de la sécurité, de la santé publique et de la protection civile.

3.17 À un niveau inférieur à l'échelon ministériel, le Bureau du Conseil privé, qui est le « ministère » du premier ministre, coordonne les activités de la bureaucratie. Le greffier du Conseil privé préside le Comité interministériel de la sécurité et des renseignements qui, réunissant les administrateurs généraux des principaux organismes concernés, est la grande tribune de direction où sont étudiées les principales questions stratégiques avant d'être déférées à l'échelon ministériel. Le sous-greffier, conseiller juridique et coordonnateur (Sécurité et renseignement), préside le sous-comité de direction du Comité interministériel de la sécurité et des renseignements, qui est formé de sous-ministres responsables des principaux organismes de renseignement et du ministère de la Justice. (À l'époque, les sous-ministres se réunissaient en outre avant chaque réunion du Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme.) Enfin, le secrétaire adjoint (Sécurité et renseignement) du Bureau du Conseil privé préside le Groupe sur la politique du renseignement qui se compose de sous-ministres adjoints. Ces comités continuent de mener leurs activités.

3.18 Au moment de notre vérification, le ministère du Solliciteur général veillait au maintien du Plan national de lutte contre le terrorisme, qui expose les tâches et les responsabilités de gestion des interventions en cas d'attentats terroristes. Le sous-solliciteur général adjoint principal présidait le Comité des sous-ministres adjoints sur la sécurité publique, qui avait un grand nombre de membres en commun avec le Groupe sur la politique du renseignement. Le Comité était un organe de coordination et d'examen des politiques et des priorités en matière d'application de la loi et de sécurité publique. Le ministère du Solliciteur général, avec le concours du Secrétariat du Conseil du Trésor, dirige une initiative visant à améliorer les échanges d'information sur la sécurité publique. Le Ministère porte maintenant le nom du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Son mandat élargi englobe désormais les services frontaliers et la protection civile.

3.19 **Nouveau financement.** En octobre 2001, le gouvernement a approuvé un certain nombre de nouvelles affectations importantes, y compris les suivantes :

- 30 millions de dollars par an pour des augmentations immédiates du personnel permanent de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, de Citoyenneté et Immigration Canada, de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et de Transports Canada;
- 250 millions de dollars à 15 ministères et organismes gouvernementaux pour des mesures immédiates de sécurité — il s'agissait en grande partie de dépenses en immobilisations et en matériel;
- 71,5 millions de dollars pour des coûts imprévus — en heures supplémentaires, par exemple — à l'Agence des douanes et du revenu du Canada et à la GRC;
- 160 millions de dollars en indemnisation des sociétés aériennes et des transporteurs spécialisés au Canada, à l'égard des pertes causées par l'interdiction de l'espace aérien à la suite des attentats du 11 septembre.

3.20 Sauf pour ce fonds d'indemnisation des transporteurs aériens, les sommes en question faisaient partie des crédits de 7,7 milliards annoncés dans le budget de décembre 2001, à titre de nouvelles dépenses en 2001-2002 et réparties au cours des cinq années suivantes, pour la sécurité, la protection civile et l'amélioration de l'infrastructure frontalière. Le budget visait à garantir la sécurité nationale, à éloigner les terroristes et à garder ouvertes les frontières du pays. On annonçait des crédits de 6,5 milliards de dollars pour la sécurité (création d'un organisme de la sécurité du transport aérien; augmentation des budgets consacrés au renseignement et aux forces de l'ordre; fonds affectés à l'appareil militaire), et de plus de 1,2 milliard de dollars pour des initiatives destinées à rendre les frontières plus sûres, tout en les gardant ouvertes et en assurant l'efficacité des services frontaliers.

3.21 Dans le budget de 2001, on a prévu des investissements importants aux fins suivantes :

- équiper et déployer plus de personnel de renseignement et d'enquête de première ligne, améliorer la coordination entre les organismes et renforcer la sécurité maritime (1,6 milliard de dollars);
- améliorer le filtrage des immigrants, des demandeurs du statut de réfugié et des visiteurs (ce qui comprend les mesures de détention et de renvoi), accélérer le traitement des dossiers de revendication du statut de réfugié et introduire des cartes de résident permanent à l'épreuve des fraudes (1 milliard de dollars);
- améliorer la protection de l'infrastructure essentielle, la protection civile et les interventions d'urgence, et accroître la capacité de lutte contre le terrorisme de l'appareil militaire (1,6 milliard de dollars);
- créer un organisme de sécurité du transport aérien, placer des policiers armés en civil à bord des avions canadiens, se procurer du matériel de détection d'explosifs et renforcer l'action policière dans le secteur du transport aérien (2,2 milliards de dollars);
- améliorer la sécurité des frontières et l'infrastructure de soutien des principaux points frontaliers pour assurer le mouvement légitime des biens et des personnes (1,2 milliard de dollars).

Objet de la vérification

3.22 Le présent chapitre porte sur deux thèmes généraux : la gestion globale de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme; la coordination des activités de renseignement entre ministères et organismes et la capacité de ces ministères et organismes à fournir une information adéquate au personnel chargé de l'application de la loi. Nous avons examiné un certain nombre de questions bien précises : l'interopérabilité des systèmes d'information sur la sécurité et le renseignement et les échanges d'information; l'identification dactyloscopique (procédé d'identification par les empreintes digitales); le recours à des listes de surveillance à des fins de contrôle frontalier; les cotes de sécurité accordées aux travailleurs des aéroports ayant besoin d'une autorisation pour avoir accès aux zones aéroportuaires réglementées.

3.23 Nous avons rendu compte des activités de surveillance indépendante visant les organismes de sécurité et de renseignement dans une observation du chapitre 10 du Rapport de la vérificatrice générale de novembre 2003.

3.24 De plus, nous prévoyons une vérification qui portera sur la sécurité du transport aérien, certains éléments de sécurité maritime et la gestion des conséquences.

3.25 À la fin du chapitre, à la section intitulée **À propos de la vérification**, on trouvera plus de détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la présente vérification.

Observations et recommandations

Planification et contrôle de l'initiative

Gestion de l'initiative de la sécurité et examen des propositions ministérielles

3.26 Le Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme a surveillé l'élaboration du plan visant à « Améliorer la sécurité des Canadiens », volet de 7,7 milliards de dollars du budget fédéral de décembre 2001. Il a demandé aux sous-ministres de 17 ministères et organismes de proposer des moyens possibles de soutenir la réalisation des 5 objectifs généraux suivants pour les décisions de financement :

- garder les terroristes hors du Canada;
- prendre des mesures de dissuasion, de prévention, de détection, et d'inculpation et/ou de renvoi des terroristes;
- faciliter les relations canado-américaines;
- soutenir les initiatives internationales (ONU, OTAN, NORAD, etc.);
- protéger l'infrastructure du Canada et maintenir une planification d'urgence.

3.27 Cette démarche a été inhabituelle, puisque le Bureau du Conseil privé, avec le concours du Secrétariat du Conseil du Trésor et de Finances Canada, a pris en charge l'établissement des mesures de sécurité précises à adopter pour donner suite aux attentats du 11 septembre. Un comité tripartite (formé de sous-ministres adjoints de ces trois organismes et présidé par le Bureau du Conseil privé) a étudié les plans de dépenses soumis par les ministères avant de formuler des recommandations quant à l'opportunité de les inclure dans les propositions budgétaires. Des représentants des ministères nous ont indiqué que le Bureau du Conseil privé les avait mis en garde contre la tentation d'« opportunisme ». Sauf lorsqu'on en a conclu qu'ils étaient justifiés en raison d'un changement de situation, certains projets de dépenses ont été jugés inadmissibles, qu'il s'agisse d'annulations de compressions décidées dans le contexte de l'Examen des programmes, de projets non financés soumis au Cabinet ou de mesures visant à remédier à l'obsolescence du matériel. La règle tacite était d'appliquer le principe de l'« utilisateur-payeur » dans la mesure du possible. Notre examen de la question s'est limité principalement à des entrevues, étant donné qu'il n'y avait pas de compte rendu officiel des discussions ou des recommandations et que les documents

faisant état des discussions ayant trait aux projets étaient peu nombreux. Les ministères nous ont indiqué pour leur part avoir trouvé la procédure d'examen rigoureuse et parfois intimidante.

3.28 Nombre de ministères disposaient déjà de plans à long terme prévoyant les améliorations souhaitées; le budget de décembre 2001 a été l'occasion d'exécuter et d'élargir ces plans. À titre d'exemple, on peut mentionner le Plan d'action des douanes 2000-2004 et le projet de cartes de résident permanent de Citoyenneté et Immigration Canada.

3.29 Même si le Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme avait recommandé l'attribution de fonds aux ministères en fonction de leurs propositions, l'accès à cette source de financement n'a pas été automatique après l'adoption du budget. Les ministères et organismes ont dû soumettre des propositions auxquelles le Conseil du Trésor devait donner son aval avant que les fonds en question ne leur soient accessibles.

3.30 Dans certaines propositions, on demandait au départ bien plus d'argent que ce qui a été finalement approuvé. À titre d'exemple, les crédits accordés à Citoyenneté et Immigration Canada et à la GRC ne représentaient que le tiers de ce que ces organismes avaient demandé.

3.31 Pour la poignée de projets à caractère interministériel, on a désigné des ministères ou organismes principaux et regroupé les propositions ministérielles adressées au Conseil du Trésor. Ainsi, Transports Canada s'est chargé de coordonner une proposition regroupée sur la sécurité maritime, et le ministère de la Défense nationale a dirigé l'initiative visant à améliorer la prise en charge des interventions d'urgence en cas d'alertes chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires.

3.32 Les ministères directeurs étaient chargés de coordonner les discussions entre les ministères d'appui et, après l'atteinte d'un consensus, de préparer une proposition regroupée adressée au Conseil du Trésor. Dans un cas, le Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la protection civile a attribué des fonds à des sous-projets des ministères d'appui.

La plupart des éléments de financement choisis étaient directement liés aux objectifs du budget

3.33 Nous avons examiné les projets financés en vertu de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme à la lumière des objectifs énoncés sur lesquels s'était appuyé l'examen effectué par le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Finances Canada. Les objectifs généraux de l'initiative, tels que formulés dans le budget de 2001, étaient de garantir la sécurité nationale, d'éloigner les terroristes et de garder les frontières ouvertes. Nous avons constaté que, dans leur vaste majorité, les mesures proposées par les ministères et examinées par les organismes centraux avaient directement à voir avec les objectifs énoncés.

3.34 À la section du budget de 2001 intitulée « Améliorer la sécurité des Canadiens », 510 millions de dollars, au total, ont été attribués à la Défense nationale pour soutenir l'appareil militaire du Canada, y compris 210 millions

pour financer la participation du Canada à la campagne internationale de lutte contre le terrorisme. Les 300 millions de dollars restants ont été attribués à des projets de défense autres que des activités de lutte contre le terrorisme, dont 69 millions pour la mise au point de l'avion de combat interarmées « Joint Strike Fighter », 14,5 millions pour la mise au point de vaccins et 2 millions pour le programme des élèves officiers (« cadets »).

3.35 Rien n'indique que, au Bureau du Conseil privé, à Finances Canada et au Secrétariat du Conseil du Trésor, les responsables aient fondé leur examen des propositions des ministères sur l'évaluation des menaces et des risques nationaux. Lorsque le cadre décisionnel s'appuie sur de telles évaluations, on peut mieux garantir que les projets se verront accorder la priorité qui convient et qu'on tiendra compte des autres utilisations possibles des fonds et des niveaux éventuels de risque.

3.36 D'autres projets semblaient conçus de manière à soutenir des programmes de sécurité publique et de maintien de l'ordre déjà en place au gouvernement, et non pas à répondre directement à un besoin accru de sécurité après les attentats du 11 septembre. Ainsi :

- La GRC a reçu 45 millions de dollars pour le remplacement d'un système dépassé de gestion des dossiers d'incidents. Il s'agit du système qu'utilise la Gendarmerie pour enregistrer et stocker des renseignements sur l'ensemble de ses affaires et de ses enquêtes. Après une première tentative infructueuse de remplacement de son système, la GRC a reçu le feu vert, en vertu de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme, pour l'acquisition et la mise en place d'un nouveau système. Les fonds sont venus du budget de 2001 pour la plupart des coûts prévus.
- Sur les 250 millions de financement d'urgence, le Réseau canadien d'information pour la sécurité publique s'est vu accorder 3,75 millions, en plus de 4,75 millions par an à partir de 2002-2003. Le Réseau, géré par le ministère du Solliciteur général, comporte un grand nombre de projets qui permettent d'améliorer les échanges d'information dans tout le système judiciaire en reliant les organismes de justice pénale à d'autres organismes de tout le pays, pour ainsi renforcer la sécurité publique.
- Le ministère du Solliciteur général a reçu des fonds en vertu de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme pour combattre le crime organisé et le trafic de drogue, y compris la culture de marijuana, dans les collectivités des Premières nations. L'affectation a été de 300 000 $ en 2001-2002; 1,5 million de dollars s'ajouteront tous les ans en financement permanent à compter de 2002-2003.

3.37 Parallèlement, on constate un financement incomplet de certains projets proposés qui paraissaient directement liés aux objectifs énoncés dans le budget, notamment le projet de sécurité maritime et le système d'Identification en temps réel de la GRC. Des fonctionnaires nous ont dit que certains projets étaient encore trop rudimentaires à l'époque du budget pour qu'on puisse envisager de les financer. On a donné suite au dossier de la sécurité maritime après les premières affectations budgétaires, mais le système

d'Identification en temps réel est toujours sans financement. Nous n'avons pu examiner ces décisions de plus près, parce que la procédure d'examen suivie par Finances Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé n'a pas été documentée de manière exhaustive.

3.38 Un certain nombre d'autres projets se situent dans une zone grise. Ils ont de vagues liens avec la lutte contre le terrorisme et la réalisation des objectifs du budget, mais il ne s'agit pas là d'activités principales à cet égard. Ainsi :

- La GRC a reçu plus de cinq millions de dollars pour remplacer un système désuet de gestion de l'information des laboratoires servant à faire le suivi du traitement des cas judiciaires en laboratoire.
- L'idée de créer des équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) est antérieure au budget, mais sa mise en application s'est trouvée accélérée par ce surcroît de financement. Ces équipes sont appelées à protéger la frontière canado-américaine ailleurs qu'aux points d'entrée. Elles échangent des renseignements et prennent des mesures d'enquête et d'interdiction à l'égard de personnes et de groupes qui représentent une menace pour la sécurité nationale ou qui sont soupçonnés d'activités criminelles. Les équipes comprennent des représentants des services de police et des organismes de « police des frontières » du Canada et des États-Unis. Leurs activités visent surtout la contrebande et l'immigration clandestine, mais leurs enquêtes peuvent constituer une précieuse source de renseignement et se transformer en une enquête ayant trait à la sécurité nationale.

Les fonds de l'initiative sont soumis à des contrôles supplémentaires

3.39 **Restrictions de réaffectation au sein des ministères.** En cas d'approbation d'un financement complémentaire par le Conseil du Trésor, les fonds en question sont le plus souvent combinés aux autres ressources ministérielles et assujettis aux politiques et aux règlements qui s'appliquent normalement aux dépenses ministérielles. Les ministères et les organismes ont toute latitude de réaffecter leurs ressources entre leurs programmes au gré de l'évolution de leurs besoins et de leurs priorités. Toutefois, dans le cas des fonds obtenus en vertu de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme, ils ne devaient pas les réaffecter sans en aviser le Conseil du Trésor et lui donner l'assurance que leurs activités liées à l'initiative n'en souffriraient pas. Dans certains cas, on a davantage restreint l'accès à ces fonds en séparant les dépenses de sécurité publique et d'antiterrorisme des autres opérations du ministère.

3.40 Le plus souvent, les ministères ont accepté les affectations de fonds telles quelles. Dans d'autres cas, ils ont fourni un complément d'information par la suite. Ainsi, le projet de la sécurité maritime auquel étaient associés sept ministères et organismes s'est d'abord vu attribuer 60 millions de dollars dans le cadre du budget de 2001. Après l'attribution d'environ 25 millions provenant de cette somme à des projets particuliers, les ministères visés ont produit des évaluations de menaces plus détaillées, et en janvier 2003, cette affectation a été augmentée de 172,5 millions, la portant ainsi à 197,5 millions de dollars au total.

3.41 Les responsables de Citoyenneté et Immigration Canada ont pensé que, en réaffectant les fonds reçus, le Ministère réaliserait mieux les objectifs de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme. Le Ministère a présenté un nouveau cadre de répartition des fonds entre ses projets qui a été approuvé par le Conseil du Trésor en août 2002. Il s'agissait avant tout de créer une capacité de renseignement et d'opérer un meilleur filtrage pour mieux déceler et supprimer les risques en matière de sécurité. La GRC n'a pas agi de la même manière, n'insistant pas sur l'importance de financer le système d'Identification en temps réel même si la réussite d'autres projets reposait sur ce système. Nous examinerons ce cas en détail plus loin dans le présent chapitre.

3.42 **Exigence de déclaration des résultats en matière de sécurité publique et d'antiterrorisme.** Le Conseil du Trésor a non seulement limité l'utilisation des fonds associés à l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme aux projets liés aux objectifs de l'initiative, mais a aussi imposé aux ministères et aux organismes un cadre de déclaration et d'évaluation des résultats de leurs projets. Autant que nous ayons pu le constater, c'est la première tentative des organismes centraux visant à surveiller les dépenses et les résultats d'une initiative à l'échelle interministérielle et interorganismes. On nous a dit que cette exigence de déclaration permettrait au Conseil du Trésor à la fois de mieux observer les progrès et de réaffecter les fonds de certains projets à d'autres plus prioritaires.

3.43 Les premiers rapports annuels devaient être présentés le 30 septembre 2003. Cette échéance n'a pas été respectée par la plupart des ministères, même si bon nombre d'entre eux ont déposé un rapport par la suite. Il est donc trop tôt pour juger si cette méthode de contrôle des résultats fonctionnera bien. Dans les documents que nous avons effectivement reçus, le niveau de détail de la description des mesures adoptées et des résultats obtenus était très variable. Le Secrétariat du Conseil du Trésor se doit d'améliorer ce système de manière à permettre d'assurer une direction centrale et une meilleure reddition de comptes aux comités du Cabinet et du Parlement.

3.44 Il n'est pas sûr que le cadre de déclaration permet d'obtenir l'information nécessaire à la surveillance de cette initiative. Le gros du financement assuré n'avait pas pour but la création de programmes, mais l'amélioration des programmes en place. S'il est possible aux ministères et aux organismes d'estimer les sommes dépensées, il sera néanmoins difficile de distinguer les résultats des activités relevant de l'initiative de ceux des programmes permanents des ministères.

3.45 Dans le budget de 2003, on a annoncé que le Secrétariat du Conseil du Trésor mènerait une série d'examens des programmes ministériels et horizontaux (c.-à-d. dont les questions touchent plusieurs ministères). Le gouvernement a choisi l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme pour un de ces examens de programmes horizontaux. Cet exercice est en cours.

3.46 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait veiller à ce que les ministères et les organismes qui réalisent des projets financés en vertu de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme produisent leurs rapports annuels et détaillent les résultats de ces projets à l'intention des comités pertinents du Cabinet et du Parlement.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Accepté. La majorité des ministères et organismes ont satisfait à l'exigence de rendre des comptes sur leurs activités liées à l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme pour l'exercice précédent et ceux à venir. Le Secrétariat analyse présentement l'information reçue et en rendra compte au Conseil du Trésor. De plus, le Secrétariat a l'intention de fournir aux ministères et organismes des directives sur les exigences en matière de reddition de comptes au Parlement, d'ici le mois de mai 2004.

Gestion du renseignement de sécurité

3.47 Ce qu'on appelle le renseignement est le produit de la collecte, de l'évaluation, de l'analyse, de l'intégration et de l'interprétation de toute l'information disponible. Le renseignement de sécurité sert à prévenir le gouvernement des activités qui présentent des menaces pour la sécurité nationale. Il s'agit d'un des instruments les plus efficaces dont disposent les responsables du programme d'application de la loi et de celui de la protection des frontières. Ces programmes sont tous les deux de grandes priorités de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme. Le renseignement de sécurité est aussi nécessaire pour permettre l'utilisation de manière sélective et précise des ressources restreintes servant à contrer les menaces les plus importantes.

Administration centrale du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Le SCRS, de concert avec les autres organismes mentionnés dans le présent chapitre, contribue à la sécurité du Canada.

Des lacunes de gestion nuisent aux progrès

3.48 On ne saurait sous-estimer l'importance du renseignement dans la lutte livrée contre le terrorisme. On convient que la coordination des efforts des organismes de lutte est essentielle à l'efficacité générale de ces activités. Après le 11 septembre, de nombreux ministères ont admis que leur fonction du renseignement devait être renforcée. C'était surtout le cas pour l'Immigration, qui a créé une nouvelle direction du renseignement et qui a entrepris, en mars 2002, une restructuration majeure de sa fonction du renseignement.

3.49 Au moment de notre vérification, la direction générale dans ce domaine était assurée par cinq hauts comités gouvernementaux qui coordonnaient les activités de la collectivité du renseignement. Il reste que ces comités n'étaient en mesure de coordonner les activités d'organismes autonomes que s'il y avait consensus en la matière. Si un consensus était impossible à obtenir ou si les pourparlers duraient trop longtemps, un organe de direction devait montrer la voie. Notre examen laisse entrevoir des possibilités inexploitées à l'égard des aspects suivants : l'amélioration de la collaboration entre les organismes et de l'intégration des activités; le règlement des différends entre organismes; la mise à profit des enseignements tirés des événements du passé.

3.50 À notre avis, une autorité et une direction qui relèvent et découlent d'un cadre de responsabilisation constituent un facteur clé dans ces questions.

Une amélioration de la collaboration et de l'intégration est essentielle

3.51 Les défis qu'ont à relever les intervenants qui doivent faire face aux menaces du terrorisme font clairement voir que la collaboration et l'intégration sont d'importants moyens. Le gouvernement semble aller dans la bonne direction en s'efforçant de mieux coordonner la collecte de renseignements et d'encourager les échanges d'information entre les analystes.

3.52 Nous nous attendions à ce que la collectivité du renseignement se concerte pour produire et diffuser des rapports de renseignements en toute efficacité. Nous nous attendions également à ce que des mécanismes officiels aient été établis et contrôlés pour coordonner les activités de cette même collectivité, et notamment l'analyse et la diffusion de renseignements.

3.53 Le Bureau du Conseil privé recueille des données sur les priorités individuelles des organismes en matière de renseignement. Il les analyse et en dégage des thèmes communs qui sont ensuite soumis à l'approbation des ministres lors de la réunion des ministres sur la sécurité et le renseignement qui a lieu chaque année. Comme ces délibérations protégées par le secret du Cabinet font partie d'une catégorie de documents qui ne nous est pas accessible, nous n'avons pu évaluer ce processus.

3.54 **Le renseignement stratégique.** Issu d'une analyse approfondie d'une menace, le renseignement stratégique consiste en des données classifiées ou non. Le but peut être d'informer les décideurs ou de livrer des indications de

base aux enquêteurs, aux analystes et aux responsables de l'application de la loi. Il y a deux groupes qui produisent principalement des rapports stratégiques, à savoir le Secrétariat de l'évaluation du renseignement du Bureau du Conseil privé et la Direction de la recherche, de l'analyse et de la production du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). On nous a dit que le premier groupe s'occupe surtout du renseignement international et le second, du renseignement relatif à des menaces précises pour le Canada. Les utilisateurs de ces rapports ont indiqué les recevoir en temps voulu et les trouver utiles dans la plupart des cas.

3.55 Il reste que, dans certains cas, il est difficile de tracer une ligne de démarcation entre ces deux domaines d'intérêt, à en juger par les similitudes relevées dans divers rapports émanant de ces deux groupes. Selon le Bureau du Conseil privé, ce genre de rapport peut aider à garantir que l'élaboration des politiques sera éclairée par la diversité des perspectives et des points de vue.

3.56 **Le renseignement tactique.** Le renseignement tactique revêt un caractère plus urgent, puisqu'il prévient d'une menace imminente ou d'agissements peut-être illicites. Lorsque les organismes du renseignement ont vent d'une menace imminente pour une personne ou un événement, ils peuvent alerter les organismes chargés de l'application de la loi.

3.57 Nous nous attendions à ce que les rapports tactiques ou les « alertes » en question parviennent rapidement au personnel chargé de l'application de la loi, ce qui s'est produit dans la plupart des cas. Toutefois, nous avons aussi constaté que, dans la communication de ces alertes ou avertissements, on comptait parfois sur les contacts personnels et les réseaux non officiels. Dans un cas, on a averti les intéressés d'une éventuelle menace en recourant au service gouvernemental des envois très secrets, mais en indiquant la mauvaise adresse. Après avoir attendu une réponse un mois durant, l'organisme expéditeur a fait le suivi pour se rendre compte que le message n'avait pas été reçu. Par bonheur, l'avertissement était une fausse alerte.

3.58 Dans un autre cas, un avertissement en provenance d'un allié n'est pas parvenu au service ministériel du renseignement auquel il était destiné parce que l'organisme canadien qui l'avait reçu au départ l'avait envoyé à un centre d'urgence qui ne l'avait pas acheminé.

3.59 Nous avons aussi constaté que le Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la protection civile n'avait qu'un accès restreint au système gouvernemental des envois très secrets. Pour les avertissements urgents, il devait se rabattre sur le téléphone et le télécopieur.

3.60 **Nouveaux efforts d'intégration des activités.** En réaction aux attentats du 11 septembre, les organismes de la « collectivité de la sécurité et du renseignement » ont su reconnaître l'importance d'une intégration de leurs activités. L'information sur les terroristes connus ou les personnes soupçonnées de terrorisme et sur les menaces possibles, les problèmes de vulnérabilité et les événements antérieurs existe sous maintes formes et en de nombreux lieux. Assembler cette information représente tout un défi pour cette collectivité.

3.61 Nous avons relevé divers exemples illustrant le besoin d'une coordination centrale. Au nombre des projets de la GRC qui relevaient de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme, on comptait la mise sur pied des équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) et des équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN). Dans chacune, on trouve des membres d'autres organismes et, parfois aussi, des représentants d'autres ordres de gouvernement et des États-Unis. On convient que le concept est valable, et le rapport annuel de la GRC sur les fonds liés à l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme fait état d'un certain nombre de succès. Nous avons toutefois constaté que ce ne sont pas tous les organismes du renseignement qui participent pleinement à ces projets d'équipes intégrées. On note en particulier l'absence d'une participation entière de Citoyenneté et Immigration Canada aux EISN, et l'absence de représentants du Ministère au sein des EIPF. Les représentants de l'Immigration nous ont dit que, bien qu'ils soutiennent les projets d'équipes intégrées de la police des frontières (EIPF), ils avaient décidé de ne pas y participer pleinement pour l'instant car, à leur avis, les EIPF se concentrent surtout sur le trafic de stupéfiants et la contrebande.

3.62 Au début de 2003, le Service canadien du renseignement de sécurité a créé le Centre intégré d'évaluation de la sécurité nationale (CIESN) et décrit son mandat dans un document cadre. Dans l'optique du SCRS, le rôle de ce centre devait consister notamment à utiliser les renseignements provenant de nombreuses sources pour produire rapidement des analyses et des évaluations des menaces pour le Canada, et à distribuer ces rapports aux responsables de la sécurité nationale ou de la sécurité publique. Le SCRS a invité les organismes suivants à y déléguer un représentant :

- Agence des douanes et du revenu du Canada;
- Centre de la sécurité des télécommunications;
- ministère de la Défense nationale;
- Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la protection civile;
- GRC;
- Transports Canada;
- ministère des Affaires étrangères et du Commerce international;
- Citoyenneté et Immigration Canada;
- ministère du Solliciteur général;
- Bureau du Conseil privé.

Les quatre derniers organismes de cette liste n'ont encore délégué aucun représentant. Le ministère des Affaires étrangères a indiqué que les ressources dont il dispose devraient être plutôt utilisées pour contrer la menace qui pèse sur son personnel et ses actifs à l'étranger et que les ressources de plus en plus maigres d'un « ministère des Affaires étrangères » ne devraient pas servir à des questions qui relèvent davantage d'organismes chargés des affaires intérieures. Les représentants de l'Immigration nous ont expliqué que leur

ministère soutenait ce concept et que l'absence du Ministère était attribuable au manque de financement permanent disponible à cette fin. Le ministère du Solliciteur général a pour sa part indiqué que même s'il n'avait pas désigné un représentant en particulier, ses représentants participaient pleinement à toutes les fonctions et aux travaux entrepris par le Centre. Le Bureau du Conseil privé nous a indiqué qu'il n'avait pas de mandat de collecte de renseignements, mais qu'il participait activement chaque jour au traitement de l'information produite par le Centre intégré d'évaluation de la sécurité nationale.

3.63 Les documents que nous avons examinés indiquent que le Service canadien du renseignement de sécurité a créé le Centre parce qu'il reconnaissait l'importance des échanges d'information. L'idée de mettre en place un centre intégré d'évaluation a été approuvée par le Groupe sur la politique du renseignement. Toutefois, au moment de notre vérification, le Centre n'avait toujours pas de mandat approuvé officiellement par toutes les parties en cause. Nous avons aussi remarqué que son activité perdait de son efficacité faute d'une participation entière de quatre organismes de la collectivité du renseignement.

3.64 La mise sur pied de centres intégrés représente certes un progrès, mais dans chaque cas ils ont été créés par un seul organisme. Le fait que d'autres ministères ou organismes puissent décider ou non d'y participer est pour nous un sujet d'inquiétude. Nous craignons aussi la prolifération de ces groupes et les chevauchements, faute d'un cadre convenu permettant de guider ces efforts d'intégration.

3.65 **Le règlement des questions ayant trait aux échanges entre les organismes.** Nous avons recensé des cas où les questions concernant le mandat ou la coopération entre les organismes n'étaient pas encore réglées, et ce, malgré le fait que les problèmes existaient depuis fort longtemps. Plus particulièrement, nous avons constaté ce qui suit :

- Le risque de chevauchement des activités de la GRC et du Service canadien du renseignement de sécurité s'est accru depuis l'adoption de la *Loi antiterroriste*. Ces organismes ont mis en place de nouveaux moyens de collaboration par la voie d'équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN), de détachement mutuel du personnel et de collaboration dans les domaines scientifique et technique. Bien que la relation de travail entre les deux organismes soit essentielle et que l'un et l'autre estiment que cette relation évolue de manière satisfaisante, le protocole d'entente sur leurs travaux communs et leur coopération n'a pas été modifié pour tenir compte de leurs nouvelles responsabilités.
- Dans un autre cas, nous avons pris connaissance d'une question non réglée entre deux organismes concernant l'utilisation du renseignement au cours d'une enquête.

3.66 À notre avis, le problème le plus important qui demeure sans solution est le fait que les douaniers de la ligne d'inspection primaire n'ont pas accès aux renseignements sur les passeports perdus ou volés, ce dont nous parlerons plus en détail dans ce chapitre.

3.67 Nous avons noté que, pour justifier l'absence d'échanges d'information, les organismes invoquaient souvent les impératifs de protection des renseignements personnels. Toutefois, les responsables n'ont pu produire à l'appui ni avis juridiques, ni renvois précis aux lois, ni jugements rendus par les tribunaux.

3.68 **Recommandation.** Le conseiller à la sécurité nationale devrait tenir compte des éléments suivants pour l'élaboration du cadre de politique intégrée prévu :

- une compréhension commune de la sécurité nationale;
- des rôles, des responsabilités et une structure de responsabilisation bien définis;
- des buts et des objectifs clairs qui reposent sur l'évaluation des risques, des menaces et de la vulnérabilité.

Réponse du Bureau du Conseil privé. Accepté.

En matière de renseignement, les enseignements tirés d'incidents critiques sont incomplets

3.69 On ne peut raisonnablement s'attendre à ce que le gouvernement puisse recueillir suffisamment de renseignements pour mettre le pays à l'abri de tous les attentats. Ce qui est raisonnable cependant, c'est que, après tout incident important, l'organisme concerné analyse la façon dont il y a réagi, tire des enseignements et mette ces leçons en application par la suite.

3.70 **Leçons tirées de l'affaire Ressam.** Le 14 décembre 1999, on a intercepté un résident de Montréal, Ahmed Ressam, au moment où il tentait d'introduire clandestinement des explosifs aux États-Unis à partir du Canada. Le Comité des sous-ministres adjoints sur la sécurité publique a commandé une étude des enseignements tirés de cet événement, où on s'est attaché aux lacunes d'ordre opérationnel dans la prise en charge de cette affaire, ainsi qu'aux problèmes de vulnérabilité du système. Le Comité n'avait toutefois pas le pouvoir d'exiger que les ministères règlent les problèmes ou les lacunes mis au jour par l'étude.

3.71 Dans le rapport produit (30 août 2001), on a signalé qu'un certain nombre de problèmes constatés étaient réglés, mais que plusieurs problèmes de taille demeuraient sans solution. Ce rapport combinait les « rapports de leçons apprises » présentés individuellement par les ministères et les organismes concernés. Un certain nombre d'organismes n'en avaient pas produit cependant. Ainsi, nous avons pu constater que, si le Bureau des passeports avait eu un rôle appréciable à jouer dans l'affaire Ressam, il n'avait pas jugé bon de procéder à une analyse des enseignements à tirer.

3.72 **Analyse à la suite des attentats du 11 septembre.** Nous nous attendions aussi à ce qu'une étude des enseignements tirés porte sur la réaction du gouvernement canadien à l'égard des attentats qui ont eu lieu aux États-Unis. Nous avons relevé des rapports très divers. Dans certains cas, on a procédé à des analyses poussées, mais sans que celles-ci ne soient jamais entérinées par la direction; faute de cet appui des dirigeants, tout effort visant à apporter des changements est miné. Dans d'autres cas, on nous a remis des rapports généraux qui ressemblaient à des résumés et qui ne renfermaient pas d'analyses détaillées (voir la pièce 3.2).

3.73 Le Comité des sous-ministres adjoints sur la sécurité publique a produit un rapport d'ensemble comprenant un chapitre important sur les évaluations menées par les gouvernements provinciaux et territoriaux. Il a rendu publics un plan d'action et un rapport d'étape à l'automne de 2002. Depuis lors, nous n'avons toutefois vu aucun rapport d'avancement sur l'application des recommandations présentées.

Pièce 3.2 Évaluation des rapports sur les enseignements tirés

Ministère ou organisme	Rapport sur les enseignements		Approbation de la direction	Plan d'action	Rapports d'étape
	Résumé	Rapport interne			
Bureau du Conseil privé	✓				
Solliciteur général du Canada	✓	✓		✓	✓
Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)	✓				
Gendarmerie royale du Canada (GRC)	✓			✓	
Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la protection civile		✓		✓	
Citoyenneté et Immigration Canada	✓			✓	
Ministère de la Défense nationale		✓	✓	✓	
Transports Canada		✓		✓	
Agence des douanes et du revenu du Canada		✓		✓	
Centre de la sécurité des télécommunications	✓			✓	

3.74 Le Comité interministériel de la sécurité et des renseignements a proposé que les administrateurs généraux des organismes concernés se réunissent avec le greffier du Conseil privé pour dresser un tableau d'ensemble de la réaction du gouvernement aux attentats du 11 septembre. Comme nous avons pu le constater, un document de travail de quatre pages produit en prévision de cette réunion a été la seule analyse rétrospective qui se soit faite à l'échelle du gouvernement. Les dirigeants de la GRC, du Service canadien du renseignement de sécurité et de Finances Canada étaient absents lors du déjeuner où on a discuté du document. Il n'y a eu ni compte rendu des discussions ni plan de suivi ou d'action.

3.75 On nous a dit qu'il y avait eu un exposé lors de la réunion annuelle des ministres sur la sécurité et le renseignement, mais sans compte rendu ni plan d'action.

3.76 **Recommandation.** De concert avec le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, le conseiller à la sécurité nationale devrait procéder à une analyse des enseignements à tirer, à l'échelle du gouvernement, après tout incident important du point de vue de la sécurité. Une telle analyse devrait comporter un plan d'action prévoyant les façons de combler les lacunes constatées et un suivi régulier permettant de juger des progrès accomplis.

Réponse du Bureau du Conseil privé. Accepté.

Réponse du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Le programme de préparation opérationnelle en matière de lutte contre le terrorisme de la Direction générale de la sécurité nationale comprend un processus non officiel relatif aux enseignements retenus, lequel fait partie intégrante de l'élaboration de séminaires, d'ateliers et d'exercices de mise en situation. En outre, le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile est en train de modifier sa structure d'intervention nationale de façon à tenir compte des leçons retenues à la suite d'opérations et de les intégrer dans les procédures opérationnelles. Le mécanisme officiel de ce processus relatif aux enseignements retenus permettra de prendre des mesures à l'égard des lacunes constatées et d'assurer un suivi régulier de la situation au moyen d'évaluations.

Interopérabilité et échanges d'information

Problèmes d'interopérabilité des systèmes d'information

3.77 **Une priorité après le 11 septembre.** Le gouvernement a considéré comme hautement prioritaires après le 11 septembre les questions ayant trait à l'interopérabilité des systèmes d'information sur la sécurité et aux échanges d'information. En visant à l'interopérabilité, on voulait s'assurer que ceux qui auraient besoin de renseignements pour leurs activités seraient en mesure de les obtenir et de les utiliser. Le gouvernement fédéral savait qu'il existait des « silos » d'information au sein des ministères et des organismes fédéraux et au niveau des autres ordres de gouvernement. Ce cloisonnement pouvait empêcher de constater à temps les menaces pour la sécurité nationale, retarder les interventions contre le terrorisme ou lors d'autres situations d'urgence, ou rendre ces interventions moins efficaces.

Dimensions de l'interopérabilité

Technique — Systèmes transférant de l'information

Sémantique — Normalisation de la terminologie et des définitions

Humaine — Volonté culturelle des organismes de partager l'information

Entre collectivités — Création de partenariats et recherche de solutions communes entre les ministères et au-delà des champs de compétence

Juridique — Cadre juridique qui permet la mise en commun de l'information

Source : Groupe de travail sur l'interopérabilité et Secrétariat du Conseil du Trésor

3.78 Les problèmes qui existent dans ce domaine concourent aux autres lacunes constatées. Ailleurs dans le présent chapitre, nous évoquons des problèmes liés à l'interopérabilité et aux échanges d'information :

- Lorsqu'on utilise des listes de surveillance, il faut que l'information soit partagée en temps utile et que ceux qui la recueillent la transmettent aux douaniers qui s'en servent pour protéger les frontières du pays.
- Il faut que les données sur les passeports perdus ou volés soient mises à la disposition du personnel de première ligne.
- Comme on dépend de plus en plus du renseignement, il faut que les moyens d'échange d'information entre les organismes du domaine du renseignement gagnent en efficacité.
- Il faut que les responsables du filtrage des travailleurs des zones aéroportuaires réglementées reçoivent une information plus complète des services de police pour prendre des décisions éclairées.

3.79 Problèmes du groupe de travail formé de sous-ministres adjoints. En octobre 2001, le gouvernement a créé le Groupe de travail sur l'interopérabilité, constitué de sous-ministres adjoints des ministères et organismes ayant des responsabilités en matière de sécurité et de renseignement. Les objectifs de ce groupe étaient de constater les possibilités de renforcement de la sécurité publique, de dresser une liste de solutions rapides et de mesures à moyen terme applicables immédiatement, et de proposer une stratégie et une vision à long terme en vue d'harmoniser les systèmes et d'améliorer les échanges d'information.

3.80 Les ministères et les organismes se sont mis à travailler à quelques-unes de ces solutions rapides immédiatement après l'établissement de cette liste en février 2002. Le groupe a fait un exposé au Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme, en juin de la même année. Le président du Groupe de travail a donné son aval à un rapport provisoire en septembre 2002, mais le document n'a jamais été présenté au Cabinet.

3.81 Ce groupe a cessé d'exister après juin 2002 et rien n'indique que l'autorité centrale ait réaffecté ses tâches. En novembre 2003, le gouvernement a demandé au ministère du Solliciteur général de diriger, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, un projet d'élaboration de programmes visant à améliorer les échanges de renseignements sur la sécurité publique. Comme il s'agit de questions prioritaires pouvant avoir une incidence sur la protection du public et la sécurité des Canadiens, ce retard trahit un manque d'autorité centrale.

3.82 Le personnel du ministère du Solliciteur général a étudié les échanges d'information à l'aéroport international Pearson. Il a constaté que, souvent, ces échanges faisaient plus appel à des relations personnelles déjà établies qu'à des procédures opérationnelles ou à des systèmes électroniques d'information intégrés. Dans certains cas, les lignes directrices restreignaient les échanges d'information entre les ministères. Dans les diverses bases de données ministérielles, on pouvait constater des entrées et des recherches en double. Un manque de coordination entre les organismes risquait de nuire aux

enquêtes. Il y avait des lacunes dans l'information disponible servant à déterminer si les travailleurs des aéroports devaient recevoir ou conserver leur cote de sécurité. Nous avons fait des constatations semblables lors de notre vérification.

3.83 **Des progrès lents à l'égard des solutions rapides.** Nous avons constaté l'absence de progrès soutenus en ce qui a trait aux solutions rapides qu'avait trouvées le Groupe de travail sur l'interopérabilité. En fait, dans certains secteurs où on avait signalé des progrès, la situation s'est dégradée par la suite. Seuls trois projets ont été menés à bien dont un prévoyait la communication aux postes frontière de renseignements sur les plaques d'immatriculation perdues ou volées. Dans le cas de deux autres projets, les progrès sont douteux et, pour ce qui est de cinq projets, rien ne s'est fait depuis septembre 2002. Pour citer un exemple, les agents de première ligne dans les aéroports ne reçoivent toujours pas de renseignements sur les passeports.

3.84 **Recommandation.** Les ministères responsables des solutions rapides et d'autres questions ayant trait à l'interopérabilité et aux échanges d'information devraient redoubler d'efforts pour régler les problèmes détectés. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile devraient surveiller ces efforts.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat est d'accord pour contrôler ces initiatives en fonction des progrès continus et des résultats attendus.

Réponse du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Le Ministère accepte la recommandation et effectue présentement un suivi visant à assurer la mise en œuvre efficace des solutions rapides et des autres initiatives de connectivité proposées par les groupes de travail formés après le 11 septembre, de même que par d'autres intervenants.

Le projet sur l'échange d'information en matière de sécurité publique et l'interopérabilité permettra d'intégrer ces solutions rapides en tenant compte d'autres lacunes connues pour faire en sorte que la connectivité aux fins de la sécurité publique soit une priorité et qu'elle se fasse comme il se doit. Le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor collaboreront ensemble afin que les ministères et les organismes chargés de mettre en œuvre ces nouveaux liens bénéficient d'un soutien adéquat pour coordonner leur collaboration avec les autres intervenants, pour régler toute nouvelle question touchant les politiques du gouvernement canadien et pour obtenir le financement nécessaire.

Autres questions non résolues par le Groupe de travail sur l'interopérabilité

3.85 L'utilisation de l'information préalable sur les voyageurs (IPV) et des dossiers passagers (DP) exige une grande interopérabilité. Aux termes de la loi qui a été adoptée à l'automne 2001, les compagnies aériennes sont tenues de communiquer au gouvernement l'information préalable sur les voyageurs et les dossiers passagers de sorte que le personnel des Douanes et de l'Immigration puisse déterminer et évaluer le risque que présentent les voyageurs avant leur arrivée au Canada. Les compagnies aériennes recueillent

l'information préalable sur les voyageurs au moment de l'enregistrement des passagers. Les dossiers passagers sont constitués à partir des renseignements tirés des systèmes de réservation de vols, et comprennent l'itinéraire et le mode de paiement. L'efficacité de cette initiative dépend d'un grand nombre de bases de données autres que celles des entreprises de transport aérien, notamment celles des Douanes, de l'Immigration, de l'Impôt, de la GRC, du SCRS et d'organismes américains.

3.86 En octobre 2002, les ministères pertinents ont commencé à faire la collecte des données tirées de l'information préalable sur les voyageurs. Il a été difficile d'obtenir des données d'une grande compagnie aérienne, mais cette question est maintenant réglée. En ce qui concerne les dossiers passagers, les progrès sont lents notamment en raison de problèmes techniques à régler avec chaque compagnie aérienne. Une autre difficulté découle du fait que les compagnies aériennes de l'Union européenne ne peuvent divulguer des données en raison des préoccupations que soulève la protection des renseignements personnels. Le Canada a formé un partenariat avec les États-Unis pour mettre au point un mécanisme d'évaluation automatique des risques que posent les voyageurs qui arrivent au pays. Les deux pays prévoient échanger l'information sur les passagers qui présentent un risque supérieur à un seuil préétabli.

3.87 Un autre problème important était celui de l'absence d'un système pangouvernemental d'envois secrets entre ministères et organismes du gouvernement. Un projet entrepris par un organisme a été abandonné lorsqu'on a jugé que la méthode proposée ne protégeait pas tout à fait le système. En novembre 2003, le gouvernement s'est attelé à la tâche de reconcevoir un système de communications secrètes qui compléterait le système déjà en place pour les communications très secrètes.

3.88 Recommandation. Le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, ainsi que le conseiller à la sécurité nationale, avec le concours du Secrétariat du Conseil du Trésor, devraient coordonner et surveiller la mise en place d'un système d'envois secrets à l'échelle du gouvernement.

Réponse du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Le Ministère reconnaît la nécessité de mettre en place un système de communication de niveau secret à l'échelle du gouvernement et appuie l'établissement d'un tel système. Il continue de soutenir la planification et l'application de stratégies de financement aux fins de cette initiative, qui fera partie intégrante du projet ayant trait à l'échange d'information sur la sécurité publique et à l'interopérabilité.

Réponse du Bureau du Conseil privé. Il est accepté qu'il devrait être possible de partager des renseignements secrets à l'échelle du gouvernement.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat aidera le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile ainsi que le conseiller à la sécurité nationale à s'assurer que le système de communication respecte dans tout le gouvernement les politiques sur la sécurité et la protection des renseignements personnels.

Priorités non encore énoncées

3.89 Au moment où nous rédigions ces lignes, le gouvernement venait de produire une proposition en vue de l'adoption d'un plan d'échange d'information sur la sécurité publique. Ce plan ne traitera pas de questions ni de systèmes d'information en particulier, mais énoncera des priorités et dressera un cadre pour élaborer des solutions. L'élaboration d'un tel plan faisait partie de la vision à long terme du Groupe de travail sur l'interopérabilité. Ces deux prochaines années, on y associera tous les ministères et les organismes ayant des responsabilités de police, d'application de la loi, de justice et de renseignement dans les collectivités de la justice pénale et de la sécurité nationale. Les responsables gouvernementaux conviennent que ce projet accuse un trop long retard.

3.90 Ce plan est des plus ambitieux puisqu'il s'agit d'examiner les liens entre les organismes, les centaines de systèmes d'information et dépôts de données, et les activités qu'ils servent à soutenir. Il ne s'agit ni d'absorber ni de diriger les travaux en cours pour l'élaboration et la réalisation de projets. Il s'agit plutôt de relier ces projets — dont certains comportent des coûts de développement de plusieurs centaines de millions de dollars — pour que s'améliorent les échanges d'information.

3.91 Dirigé par le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile (qui portait anciennement le nom du ministère du Solliciteur général), avec le concours du dirigeant principal de l'information au Secrétariat du Conseil du Trésor, ce projet de planification coûtera plus de 9 millions de dollars. Le dirigeant principal de l'information mettra à contribution ses compétences techniques pour une grande partie de la conception et de l'exécution du projet.

3.92 **Problèmes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.** Maintes lois du pays empêchent de partager l'information au sein du gouvernement par souci de protection des renseignements personnels. Nous avons constaté que, dans certaines situations, les fonctionnaires n'échangent pas de renseignements ni n'examinent la possibilité de le faire, croyant au départ que ce serait contraire aux principes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cependant cette loi permet les échanges d'information entre les organismes du gouvernement fédéral dans diverses situations, y compris pour des motifs de sécurité nationale. À notre avis, on a décidé dans certains cas de ne pas partager l'information sans avoir dûment considéré les problèmes qui pouvaient se poser sur le plan de la sécurité.

3.93 Parfois, ceux qui demandaient des renseignements voulaient un accès à des systèmes d'information complets. Dans ce cas, le souci de la protection des renseignements personnels est légitime, mais une solution simple consisterait à isoler l'information demandée et à la communiquer en dehors du système principal, de manière à toujours protéger les renseignements personnels des citoyens.

3.94 **Recommandation.** Le Bureau du Conseil privé et le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, avec le concours de

Justice Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor, devraient poursuivre l'examen de la question et guider les intéressés en ce qui concerne les échanges d'information entre les ministères et organismes publics, tout en mettant en balance les impératifs de protection des renseignements personnels et ceux de la sécurité nationale.

Réponse du Bureau du Conseil privé. Il est accepté que le Bureau du Conseil privé et le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile devraient voir à ce que de tels conseils soient offerts aux ministères et organismes gouvernementaux par l'entremise des ministères responsables, soit le Secrétariat du Conseil du Trésor et Justice Canada.

Réponse du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Le Ministère a toujours en tête les conséquences éventuelles de toute communication d'information pour la vie privée des personnes concernées. Pour cette raison, il travaille, de concert avec d'autres ministères et organismes fédéraux et conformément aux politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de gestion de l'information, à l'élaboration d'un cadre de gestion de l'information applicable au Réseau canadien de l'information pour la sécurité publique, qui respecte la législation canadienne en matière de protection des renseignements personnels et la Charte canadienne des droits et libertés, et qui contribue à une communication d'information efficace en vue du maintien de la sécurité publique.

Réponse de Justice Canada. Accepté. Nous serons heureux de mettre notre expertise au service des organismes du gouvernement afin de les aider à améliorer la sécurité nationale.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat continuera de fournir des conseils stratégiques dans les domaines de la gestion de l'information, de la protection des renseignements personnels et de la sécurité relativement à l'échange d'information entre les ministères et les organismes gouvernementaux.

Amélioration de l'identification dactyloscopique

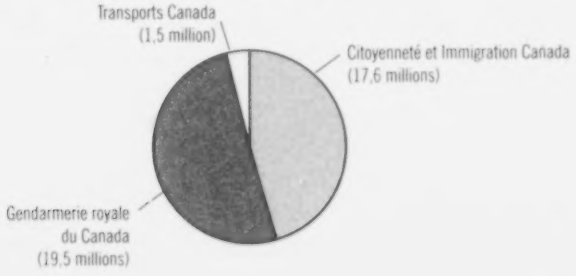
3.95 Pierre angulaire des programmes d'identification à des fins de sécurité. L'empreinte digitale est le moyen biométrique fondamental d'identification criminelle et d'identification à des fins de sécurité. Sans elle, il est difficile de distinguer les personnes qui ont le même nom ou le même aspect physique, et il devient ardu de détecter celles qui se donnent une fausse identité. La dactyloscopie (procédé d'identification par les empreintes digitales) permet une bonne identification des demandeurs de cote de sécurité, de visa ou de statut de réfugié. Le Canada dispose d'un système national unique d'identification dactyloscopique qu'exploite la GRC.

3.96 À l'heure actuelle, ce système est d'une capacité fixe qui repose sur une centaine d'analystes. Pour former un plus grand nombre d'analystes, il faudrait compter deux ans, et on se trouverait à diminuer temporairement la production des analystes expérimentés dont on aurait besoin pour assurer cette formation. On peut largement accroître les capacités actuelles seulement en remplaçant le système actuel d'analyse dactyloscopique par un système automatisé.

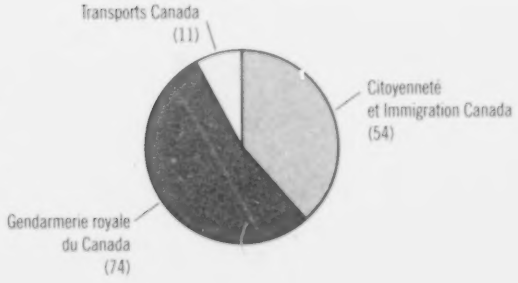
3.97 En vertu de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme, on a prévu 38,6 millions de dollars pour l'amélioration de la prise d'empreintes digitales à l'aide d'appareils électroniques « LiveScan » à imagerie numérisée. Cette somme a été répartie entre Citoyenneté et Immigration Canada, Transports Canada et la GRC (voir la pièce 3.3). Dans le cas de Transports Canada, les fonds ont servi à l'expansion du projet d'identification dactyloscopique automatisée déjà en place au Ministère.

Pièce 3.3 Mise en œuvre du projet « LiveScan »

Fonds découlant de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme*
(38,6 millions de dollars)



Nombre d'appareils « LiveScan »
(139)



*Les fonds comprennent le coût d'acquisition des appareils «LiveScan » et la mise en œuvre des systèmes de soutien. En est exclue la somme de 3,5 millions de dollars que Transports Canada a puisée à même son propre budget pour l'achat d'appareils « LiveScan ».

3.98 **On a vu dans le projet « LiveScan » une importante mesure de lutte contre le terrorisme et de renforcement de la sécurité dans les points d'entrée.** Il s'agit d'un système automatisé de prise d'empreintes digitales et palmaires et de photographie des personnes visées. Les empreintes digitales sont transmises électroniquement à la GRC. Une fois reçues, on y fait une recherche manuelle dans la base de données nationale de l'organisme. La base comporte 3,3 millions de fiches dactyloscopiques, y compris celles des réfugiés et des criminels.

3.99 En 2001, Citoyenneté et Immigration Canada, Transports Canada et la GRC ont fait l'acquisition d'appareils « LiveScan » pour moderniser leurs systèmes dactyloscopiques. Citoyenneté et Immigration Canada s'est servi de ces appareils pour communiquer à la GRC les empreintes de demandeurs de statut de réfugié et de personnes non admissibles, prises aux points d'entrée à

Un agent prend des empreintes digitales à l'aide de l'appareil automatisé « LiveScan ».

des fins de vérification d'identité. Transports Canada a utilisé ces appareils à son tour pour la délivrance aux travailleurs des aéroports des cotes de sécurité liées à l'accès aux zones réglementées. À la demande de Transports Canada, la GRC vérifie les fiches dactyloscopiques des travailleurs en consultant la base de données nationale, pour déterminer si les intéressés ont un casier judiciaire ou représentent un danger pour la sécurité. On vérifie en outre dans la base de données du Centre d'information de la police canadienne (CIPC) si des dossiers actifs dans le système correspondent aux noms faisant l'objet de la vérification. Enfin, la GRC a recours à la base de données nationale pour des vérifications portant sur les personnes soupçonnées d'activités criminelles ou les personnes du secteur public ou privé qui doivent se soumettre à un contrôle de sécurité comme condition d'emploi.

3.100 **Demande accrue de services dactyloscopiques.** Le Service de l'identité judiciaire de la GRC est appelé à faire des vérifications d'empreintes digitales dans la base de données nationale. Ces deux dernières années, il a vu la demande de ses services s'accroître progressivement tandis que les ressources à sa disposition demeuraient inchangées. Ainsi, des analyses dactyloscopiques sont maintenant nécessaires pour le programme Expéditions rapides et sécuritaires (EXPRES) de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, et aux fins de l'application de la loi sur les changements de nom en Colombie-Britannique. On demande également en plus grand nombre des vérifications portant sur les travailleurs des zones réglementées.

Les analyses de rentabilité des appareils « LiveScan » étaient insuffisantes

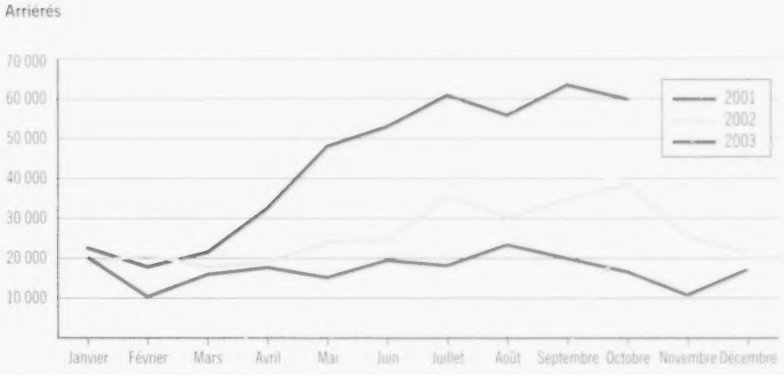
3.101 On a acheté 139 appareils « LiveScan », grâce aux fonds obtenus en vertu de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme. Au total, le coût des appareils et les sommes qu'on prévoit consacrer aux systèmes et à l'entretien jusqu'en 2006-2007 s'élèvent à 38,6 millions de dollars. Transports Canada a dépensé en plus 3,5 millions de dollars puisés à même son propre budget. Nous avons passé en revue les analyses de rentabilité réalisées par Transports Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et la GRC, ayant trait au projet « LiveScan ».

3.102 Nous avons constaté que les analyses de rentabilité de Citoyenneté et Immigration Canada et de la GRC étaient insuffisantes. Elles ne montraient pas assez les avantages de cette acquisition ni ne comportaient un cadre adéquat d'analyse des risques. Par exemple, comme ces avantages étaient inextricablement liés à ceux du système d'Identification en temps réel (ITR) — dont on avait besoin pour mettre en place un système automatisé complet d'analyse dactyloscopique —, nous pensons que, dans les analyses de rentabilité, il aurait fallu faire pleinement état du fait que, sans le système ITR, la réussite du projet « LiveScan » risquait grandement d'être compromise. Ajoutons que les études de rentabilité de ces deux organismes ne comprenaient pas d'analyse adéquate de solutions de rechange. Nous ne pourrions dire si, pour la prise d'empreintes, il existait d'autres possibilités que le système retenu.

3.103 L'analyse de rentabilité de Transports Canada répondait à nos critères, mais l'estimation des avantages reposait sur l'hypothèse selon laquelle la GRC aurait mis en place le système ITR à la fin de 2003. La GRC n'a pas reçu les fonds qui lui auraient permis d'avoir en main à cette date un système fonctionnel. Les avantages que Transports Canada avait estimés à 13 millions de dollars ne se sont pas concrétisés.

3.104 **Les appareils « LiveScan » n'ont pas réduit les délais de traitement.** Chaque ministère ou organisme a fait valoir que, grâce aux appareils « LiveScan », on réduirait les délais d'analyse dactyloscopique, mais selon nos données de vérification, les avantages obtenus ont été minces au mieux. Les empreintes soumises à l'analyse dactyloscopique étaient de meilleure qualité, ce qui a eu pour effet de réduire le nombre de rejets et d'accroître l'exactitude des résultats. Bien que Transports Canada ait traité quatre fois plus de fiches dactyloscopiques par mois depuis la mise en place du système de dactyloscopie « LiveScan », cette amélioration est bien plus attribuable à l'augmentation de l'effectif de la GRC affecté aux autorisations d'accès aux zones aéroportuaires réglementées, financée par Transports Canada, qu'à l'instauration de ce système. Ajoutons que l'augmentation de la demande d'analyses dactyloscopiques s'est accompagnée d'une hausse des arriérés de travail. Il faudrait plus de deux mois et demi pour liquider ces arriérés à condition de ne recevoir aucune nouvelle demande d'analyse. On peut donc dire que, si les délais de traitement ont nettement diminué dans le cas des demandes de Transports Canada, les demandes faites à la GRC par d'autres organismes se sont tout simplement ajoutées aux arriérés (voir la pièce 3.4).

Pièce 3.4 Arriérés d'analyse dactyloscopique du Service de l'identité judiciaire de la GRC, de 2001 à 2003



Note : On procède à 20 000 opérations d'analyse dactyloscopique par mois en moyenne.

3.105 La GRC a conclu avec Citoyenneté et Immigration Canada un protocole d'entente sur les délais de traitement. Elle accorde une plus grande priorité au traitement des empreintes de personnes soupçonnées de terrorisme, mais l'accord fixe un délai de six à huit semaines pour la plupart des analyses

dactyloscopiques demandées par Citoyenneté et Immigration Canada. La norme à cet égard était la même avant l'établissement du système « LiveScan ».

3.106 La GRC n'a fourni aucune indication sur la réduction des délais, dans ses détachements, attribuable au système « LiveScan ».

3.107 **Recommandation.** La Gendarmerie royale du Canada devrait trouver et apporter une solution à ce problème d'arriérés d'analyse dactyloscopique.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. Accepté. En effet, la GRC est déterminée à améliorer le service. À cette fin, elle s'engage à obtenir le financement d'une solution à long terme qui se concrétisera dans un projet de traitement entièrement automatisé des empreintes digitales, le système d'Identification en temps réel (ITR). Entre-temps, la GRC liquidera l'arriéré en embauchant du personnel qui, en raison de la demande croissante, devra être soutenu par des employés supplémentaires. Ces deux solutions nécessitent toutefois des fonds qui n'ont pas encore été approuvés.

Réponse du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Le Ministère convient qu'il faut trouver une solution à l'arriéré de travail en ce qui concerne les empreintes digitales. Or, le projet ayant trait à l'échange d'information sur la sécurité publique et à l'interopérabilité permettra de faire face aux pressions relatives à l'interopérabilité, y compris le besoin de systèmes modernes de traitement des empreintes digitales à la Gendarmerie royale du Canada. En attendant, on étudiera les mesures possibles en matière de politique en vue de trouver une solution à l'arriéré de travail.

Le système « LiveScan » n'est pas entièrement automatisé

3.108 Le système « LiveScan » permet de prendre les empreintes digitales et de les transmettre sous une forme numérique, mais on se sert encore d'un système manuel désuet pour l'analyse et la comparaison dactyloscopiques. La GRC nous a dit qu'elle avait proposé un système informatique central d'analyse des empreintes numérisées — il s'agit du système d'Identification en temps réel (ITR) —, mais qu'elle n'avait pas reçu de fonds à cette fin. Les responsables au Secrétariat du Conseil du Trésor ont expliqué que l'analyse de rentabilité de ce système soumise par la GRC était encore trop rudimentaire pour justifier cette affectation de fonds. Il reste que, sans la composante ITR, le système « LiveScan » ne mènera pas aux niveaux d'efficience envisagés dans les trois analyses de rentabilité de ces appareils. La GRC est toujours activement en quête de fonds pour le système ITR. Si la GRC devait recevoir les fonds demandés, il faudrait encore compter trois ou quatre ans pour qu'elle voie directement les avantages que promet ce système d'identification en temps réel pour la fonction dactyloscopique. Si elle ne devait pas obtenir les fonds voulus, il faudrait encore plus de temps pour que les avantages de la dactyloscopie électronique se matérialisent.

3.109 **Recommandation.** La Gendarmerie royale du Canada et le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile devraient accorder la priorité à la mise en place du système d'Identification en temps réel.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. Dans la foulée des événements du 11 septembre 2001, les pressions publiques étaient fortes afin de mener des interventions en peu de temps. Dans un tel climat d'urgence, certaines décisions n'ont pas été validées de façon continuelle entre les organismes. La décision d'appuyer l'utilisation de la technologie du système « LiveScan » sans soutenir l'importante infrastructure de traitement des empreintes digitales a été regrettable. Il faut que des fonds soient alloués à ce secteur dès que possible.

Réponse du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Le Ministère est d'accord pour dire que la mise en œuvre du projet d'Identification en temps réel est une priorité. Il continue d'appuyer la planification et l'application de stratégies de financement aux fins de cette initiative, qui fera partie intégrante du projet ayant trait à l'échange d'information sur la sécurité publique et à l'interopérabilité.

Listes de surveillance du terrorisme

3.110 Les listes de surveillance jouent un rôle essentiel en matière de sécurité nationale. Elles sont un outil crucial de lutte contre le terrorisme, car elles permettent d'intercepter les terroristes avant qu'ils ne gagnent le territoire canadien ou lorsqu'ils se présentent aux points d'entrée du Canada. Depuis le 11 septembre, le nombre d'inscriptions sur ces listes a grimpé de façon spectaculaire. Dans les aéroports canadiens, les douaniers de la ligne d'inspection primaire se servent de ces listes pour contrôler le nom des voyageurs qui arrivent. Ces listes sont aussi un moyen essentiel de vérification pour la délivrance de visas dont près de 900 000 ont été émis en 2003.

3.111 Un petit nombre de ministères et d'organismes fédéraux tiennent des listes de surveillance en application d'une diversité de mandats et contribuent ainsi collectivement à la sécurité nationale. Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada sont les principaux utilisateurs de listes de surveillance à des fins de contrôle frontalier. Celles dont se servent les agents de l'Immigration et des Douanes sont établies à partir de quelques sources tant étrangères que canadiennes. La pièce 3.5 en donne un aperçu.

3.112 Le Service canadien du renseignement de sécurité envoie à Citoyenneté et Immigration Canada des « avis de signalement » des personnes qu'il juge « non admissibles » en territoire canadien, y compris celles qui représentent vraisemblablement une menace pour le pays. Il peut s'agir de terroristes connus ou de personnes soupçonnées de terrorisme sur qui le SCRS est assez renseigné pour justifier un constat d'inadmissibilité à l'immigration ou encore de personnes sur qui il dispose de moins d'indications, mais juge qu'elles doivent être surveillées de près.

3.113 Le Service canadien du renseignement de sécurité se sert d'un système manuel sur papier pour communiquer les avis de signalement nouveaux, modifiés ou annulés à Citoyenneté et Immigration Canada.

Des erreurs dans les listes de surveillance du terrorisme

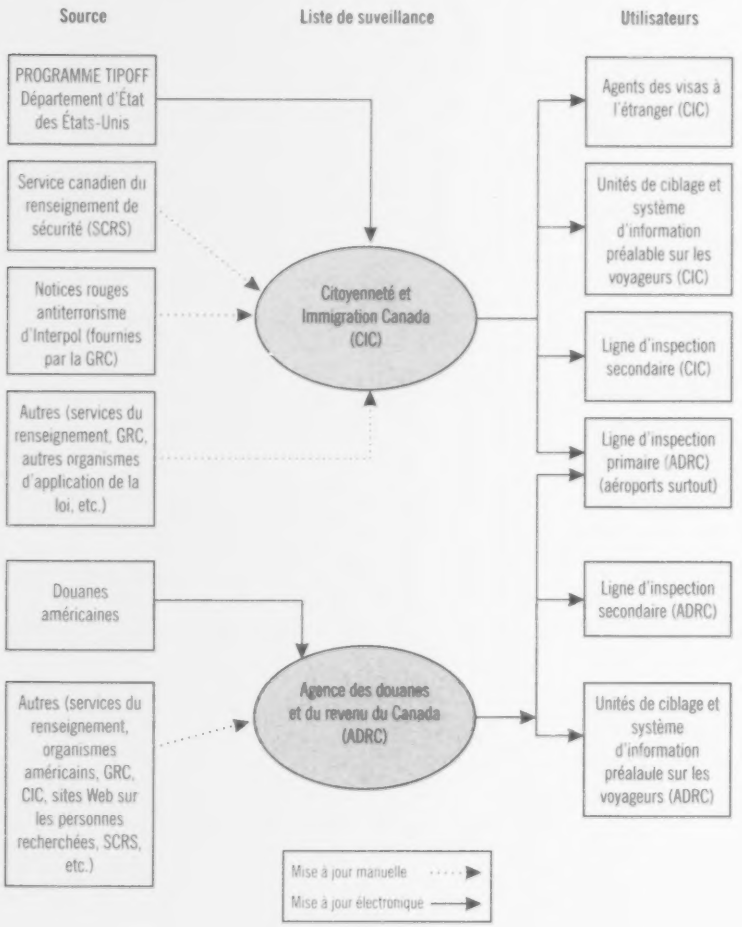
3.114 Lors de notre vérification initiale, nous avons relevé bien moins d'avis de signalement de terroristes dans le système de suivi du SCRS que dans la

Examen d'un voyageur à la ligne d'inspection primaire des Douanes

base de données de l'Immigration. Aussi avons-nous comparé en détail les deux listes pour constater que les dossiers de l'Immigration étaient dans un tel désordre que nous étions tout simplement incapables d'opérer un rapprochement complet. Nous avons relevé :

- des avis manquants de signalement de terroristes;
- un grand nombre de fiches en double dans la base de données de l'Immigration;
- des erreurs de classement qui empêcheraient un traitement approprié des personnes entrant au Canada;
- des noms inscrits qui auraient dû être retirés de la base de données de l'Immigration.

Pièce 3.5 Listes de surveillance à la frontière

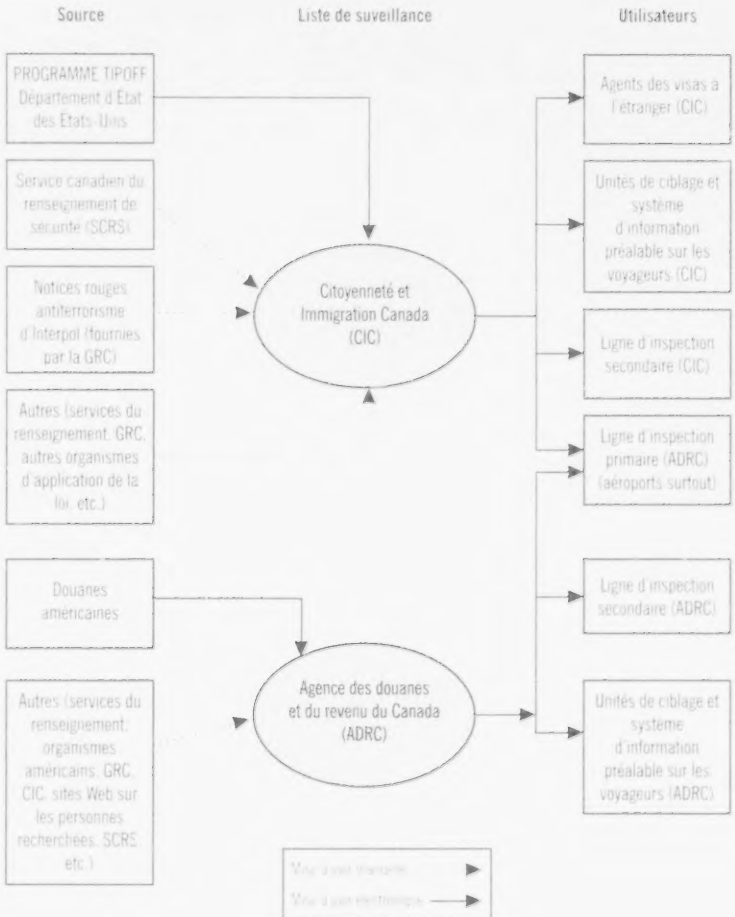


Examen d'un voyageur à la ligne d'inspection primaire des Douanes

base de données de l'Immigration. Aussi avons-nous comparé en détail les deux listes pour constater que les dossiers de l'Immigration étaient dans un tel désordre que nous étions tout simplement incapables d'opérer un rapprochement complet. Nous avons relevé :

- des avis manquants de signalement de terroristes;
- un grand nombre de fiches en double dans la base de données de l'Immigration;
- des erreurs de classement qui empêcheraient un traitement approprié des personnes entrant au Canada;
- des noms inscrits qui auraient dû être retirés de la base de données de l'Immigration.

Pièce 3.5 Listes de surveillance à la frontière



3.115 Les problèmes de systèmes et de ressources au Service canadien du renseignement de sécurité peuvent causer des retards d'inscription sur les listes de surveillance. Dans un de ces cas, bien qu'on ait approuvé l'inscription d'un terroriste connu, il a fallu une autre année avant que son nom figure sur la liste de surveillance en question, sa fiche ayant été perdue dans le système informatique des listes de surveillance du SCRS. D'autres inscriptions ont été retardées parce que les responsables des approbations d'inscription s'affairaient à d'autres priorités. Par ailleurs, le SCRS ne révisait pas régulièrement certains noms pour déterminer s'ils devaient continuer de figurer sur la liste de surveillance, en raison du fait qu'on n'avait pas consigné une note dans les dossiers indiquant que le Service avait inscrit ces noms sur la liste de surveillance de l'Immigration.

3.116 Nous avons aussi constaté des retards occasionnels d'ordre administratif dans la fonction de coordination du SCRS et des retards d'entrée de données à Citoyenneté et Immigration Canada. De tels retards font qu'il faut parfois compter des jours dans le cas des ajouts approuvés à faire aux listes de surveillance, et des semaines dans le cas des modifications à apporter, avant que ces renseignements à jour se retrouvent dans la base de données de l'Immigration. Le SCRS et Citoyenneté et Immigration Canada nous ont informés que les changements urgents se voient accorder la priorité; nos observations confirment généralement cette affirmation.

Problèmes de mise à jour des listes de surveillance

3.117 La plupart des ajouts aux listes de surveillance au Canada provenaient du programme TIPOFF du gouvernement américain. Celui-ci était aussi le seul canal d'alimentation automatisée des listes canadiennes de surveillance du terrorisme à la frontière, comprenant une fonction électronique pour ajouter, modifier ou supprimer des avis de signalement.

3.118 Le programme TIPOFF des listes de surveillance du terrorisme est un carrefour où convergent les renseignements de nature délicate qui émanent d'organismes tant canadiens qu'étrangers. Au moment de notre vérification, il comportait environ 100 000 noms de personnes soupçonnées de terrorisme, principalement en provenance de la Central Intelligence Agency (CIA), du Federal Bureau of Investigation (FBI) et de la National Security Agency (NSA) des États-Unis. Cette base de données augmente de façon marquée depuis le 11 septembre. Les rapports obtenus indiquent que les États-Unis ont aussi éprouvé de la difficulté à dresser des listes de surveillance unifiées et complètes à partir des données fournies par différents organismes.

3.119 Au moment de notre vérification, la liste de surveillance de l'Immigration du Canada comportait 37 000 fiches de signalement provenant du programme TIPOFF. Lors de l'examen des fiches de l'Immigration, nous avons relevé des interruptions prolongées irrégulières dans les mises à jour obtenues autrement tous les mois du Département d'État des États-Unis. Les représentants de l'Immigration nous ont indiqué que ces retards étaient imputables à des priorités concurrentes, à des pénuries de ressources et à certaines questions d'ordre technique. Voici des précisions :

- il n'y a pas eu de mises à jour de la fin de juin à la mi-octobre 2003; lorsque les fiches de l'Immigration ont finalement été mises à jour, les noms de plus de 8 000 personnes soupçonnées de terrorisme ont été ajoutés;
- il n'y a pas eu de mises à jour de novembre 2002 à mai 2003; lorsque les mises à jour ont eu lieu, plus de 5 000 noms de personnes soupçonnées de terrorisme se sont ajoutés;
- il n'y a pas eu de mises à jour de juin à novembre 2001; lorsqu'elles ont eu lieu, on a dû ajouter plus de 1 500 noms. Parmi les « oubliés » de la liste, on comptait deux des auteurs des attentats du 11 septembre que les autorités américaines avaient identifiés en août 2001.

3.120 Malgré des échanges de données automatisés entre l'Immigration du Canada et le programme TIPOFF, des noms de personnes soupçonnées de terrorisme provenant de TIPOFF sont fréquemment rejetés par le système de l'Immigration en raison de l'incompatibilité des codes. Ces noms ne se retrouvent pas dans les listes de surveillance tant que le personnel de l'Immigration n'a pas signalé les cas problèmes au Département d'État des États-Unis. Toute correction qui s'ensuit est censée être apportée lors de la mise à jour suivante. Lors de notre examen des rapports d'erreurs produits par le système, nous avons relevé des noms qui avaient été rejetés et constaté que les listes n'avaient pas été corrigées.

3.121 **Notices rouges d'Interpol.** Les pays membres se servent des notices rouges d'Interpol pour demander l'arrestation et l'extradition de fugitifs. Quelques-uns des personnages les plus dangereux du crime organisé et du terrorisme ont fait l'objet d'une notice rouge. On en a produit une en 1998 pour Oussama Ben Laden. Interpol a signalé que, en 2002, plus de 1 200 personnes avaient été arrêtées dans le monde après la diffusion d'une notice rouge, en partie en raison de cette diffusion. En avril 2001, le gouvernement canadien a commencé à verser ces notices d'Interpol dans le système de listes de surveillance de l'Immigration afin d'empêcher les fugitifs internationaux d'entrer au Canada.

3.122 La GRC reçoit les notices rouges d'Interpol qu'elle transmet ensuite à l'Immigration pour qu'elle les ajoute à ses listes de surveillance à l'aide d'un système manuel sur papier, ce qui est long et peut entraîner des erreurs. Nous avons procédé à divers sondages et constaté ce qui suit :

- Les fiches de l'Immigration étaient incomplètes. Nous avons examiné un échantillon représentatif de notices rouges de la Liste Interpol de surveillance du terrorisme, qui forme un sous-ensemble classifié de ces notices; d'après les résultats de notre examen, on peut estimer que 8 p. 100 des noms de terroristes recherchés ne figurent pas sur la liste de surveillance correspondante de l'Immigration.
- Sur le nombre de notices récemment diffusées sur le site Web public d'Interpol, 27 p. 100 ne figuraient pas sur la liste de surveillance de l'Immigration.

- Sur le nombre de notices rouges de 2002 qui ont été supprimées par Interpol et que la GRC a par la suite retirées de sa base de données, 53 p. 100 n'avaient pas encore été retirées de la liste de surveillance de l'Immigration.
- Il existe des décalages entre la diffusion des notices rouges d'Interpol et leur entrée dans la base de données de la GRC à cause des délais postaux et des arriérés de la GRC; nous avons examiné un échantillon aléatoire de 118 notices rouges diffusées en 2003 et versées dans la base de données de la police jusqu'à la mi-juillet 2003 (soit environ le tiers du total); il s'écoulait en moyenne 48 jours entre cette diffusion et cette entrée et, au moment du sondage, la GRC avait un arriéré moyen de deux mois touchant 162 notices rouges.

3.123 D'après la GRC, Interpol s'est doté d'un nouveau système électronique qu'utilisent divers autres pays et qui transmet rapidement l'information des notices rouges. Ce système pourrait nettement réduire les retards actuels, mais, au moment de notre vérification, la GRC n'avait pas de plans concrets pour en faire usage.

Les passeports canadiens perdus ou volés ne figurent pas sur les listes de surveillance destinées au contrôle frontalier

3.124 Chaque année, on signale la perte ou le vol de plus de 25 000 passeports canadiens en moyenne. La GRC juge que ces passeports posent un problème de sécurité nationale, puisque les terroristes ou d'autres criminels peuvent s'en servir.

3.125 Les listes de surveillance à la frontière ne comprennent pas la liste des passeports canadiens perdus ou volés. En avril 2003, le Bureau des passeports a établi une politique suivant laquelle, une fois qu'on en signale la perte ou le vol, un passeport se trouve « désactivé » en permanence. Toutefois, le système d'information exploité à la ligne d'inspection primaire ne permet pas de distinguer les passeports valables des passeports « désactivés ».

3.126 Le Bureau des passeports, les Douanes et l'Immigration ont commencé à discuter entre eux de cette question en janvier 2003. Les discussions se poursuivaient au moment de la présente vérification, mais elles n'avaient débouché sur aucune solution ou mesure corrective. On nous a dit qu'il fallait d'abord régler les problèmes liés à la protection des renseignements personnels avant que le Bureau des passeports puisse communiquer la liste des passeports perdus ou volés à Citoyenneté et Immigration Canada. Celle-ci pourrait alors être utilisée pour mettre à jour le système de la ligne d'inspection primaire des Douanes.

3.127 Bien que les renseignements sur les passeports perdus ou volés ne figurent pas sur les listes canadiennes de surveillance à la frontière, ils sont entrés dans la base de données de la GRC à l'aide d'un système manuel sur papier qui prend du temps et qui peut entraîner des erreurs. On constate de longs retards entre le moment où on signale qu'un passeport a été perdu ou volé et celui où l'information correspondante se trouve dans cette base de données. Nous avons examiné un échantillon représentatif de 97 entrées

enregistrées dans cette base de données au cours de la période de 12 mois qui s'est terminée en août 2003. Dans le cas d'environ 12 p. 100 des entrées en question, les délais d'inscription étaient anormaux, ayant demandé plus de 243 jours; pour le reste des entrées, le délai moyen était de 70 jours.

3.128 Pour la plupart, les retards correspondent au temps dont le Bureau des passeports a besoin pour envoyer les formulaires à la GRC. On relève certains des retards les plus exceptionnels pour des pertes de passeports signalées aux missions canadiennes à l'étranger. Les retards sont encore plus longs lorsque la GRC refuse des formulaires manuscrits qu'elle juge illisibles et les renvoie au Bureau des passeports pour qu'il les corrige et les transmette de nouveau.

3.129 Il n'y avait pas d'arriéré au début de notre vérification, mais à la fin, la GRC avait un mois de retard dans la saisie des données, et un arriéré de 4 032 formulaires relatifs à des passeports perdus ou volés. Elle nous a dit qu'elle s'attaquait présentement à cet arriéré.

3.130 Le Bureau des passeports dispose de sa propre base de données comprenant des entrées sur les passeports perdus ou volés, mais celle-ci n'est mise ni en liaison ni en rapprochement avec la base de données correspondante de la GRC. Au moment de notre vérification, on comptait quelque 65 000 entrées de tels passeports dans la base de données du Bureau. Après notre vérification, la GRC et le Bureau des passeports nous ont informés qu'ils avaient conclu un accord de principe autorisant le Bureau des passeports à entrer l'information sur les passeports perdus ou volés directement dans la base de données de la GRC.

Les mandats non exécutés pour de graves infractions criminelles ne figurent pas tous sur les listes de surveillance

3.131 Le 24 septembre 2003, la base de données de la GRC comprenait environ 162 000 mandats d'arrestation non exécutés à l'échelle du Canada pour de graves infractions criminelles (sans compter les mandats de l'Immigration). Il n'y a pas de système qui transfère l'information sur les mandats non exécutés aux listes de surveillance à la frontière. Bien que le personnel de l'Immigration et des Douanes effectue une vérification manuelle des noms, cette pratique n'est pas appliquée à la ligne d'inspection primaire. Ainsi, les vérifications informatiques à la ligne d'inspection primaire et celles qui portent sur les listes de passagers, qui sont effectuées préalablement aux vols internationaux, ne peuvent indiquer les personnes recherchées en vertu de mandats pancanadiens. Le personnel des Douanes peut entrer manuellement dans le système des avis de signalement de fugitifs lorsque des renseignements précis sont fournis par la police ou qu'on en trouve en effectuant des analyses périodiques des listes de criminels recherchés diffusées sur Internet.

3.132 Après notre vérification, les représentants des Douanes nous ont dit qu'on allait mettre en place un système qui intègre les mandats figurant dans la base de données de la GRC aux renseignements accessibles au personnel affecté à la ligne d'inspection primaire. Ce système ne sera en vigueur qu'aux postes de contrôle aéroportuaires étant donné que le contrôle aux

postes frontière est axé sur les plaques d'immatriculation des véhicules plutôt que sur le nom des personnes.

3.133 Recommandation. La Gendarmerie royale du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité, l'Agence des services frontaliers du Canada et le Bureau des passeports devraient améliorer la gestion et la coordination de toutes leurs activités entourant les listes de surveillance qui, collectivement, contribuent à la sécurité nationale du Canada.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. Accepté. La GRC collabore activement avec tous les partenaires afin d'améliorer tant la fiabilité que la rapidité de la mise à jour de toutes les données présentées sur les listes de surveillance et de la diffusion des renseignements.

Réponse du Service canadien du renseignement de sécurité. Accepté. Le Service reconnaît que la vérificatrice générale énonce des conclusions ayant trait à l'ensemble de la collectivité de la sécurité et du renseignement dont nous faisons partie. Le Service exerce un contrôle rigoureux en ce qui a trait à la gestion de l'inscription de données sur la liste de surveillance, à l'examen des données à l'interne et au contrôle de la qualité. Il le fait en procédant à l'examen de chaque cas, avant traitement, en fonction des critères de Citoyenneté et Immigration Canada prévus par la loi. Le Service continuera ces démarches.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence accepte cette recommandation et continuera de collaborer avec ses partenaires afin d'améliorer la gestion et la coordination des listes de surveillance du terrorisme.

L'Agence (Renseignements des Douanes et de l'Immigration) a mis sur pied tout récemment le Centre national de l'évaluation du risque qui servira de point de repère pour la gestion et la coordination des listes de surveillance sur les plans national et international.

L'Agence élabore un projet pilote avec la GRC pour avoir un accès direct aux données d'Interpol fournies par la GRC. Ceci permettra un accès quotidien aux nouveaux avis diffusés par Interpol.

Réponse du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Accepté. Nous avons élaboré, avec le concours de Citoyenneté et Immigration Canada, un protocole d'entente sur la mise en commun des données à la ligne d'inspection primaire, dont l'exécution sera désormais confiée à l'Agence des services frontaliers du Canada.

3.134 Recommandation. La Gendarmerie royale du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité, l'Agence des services frontaliers du Canada et le Bureau des passeports devraient rendre les listes de surveillance plus fiables en soumettant les échanges de données à un meilleur contrôle de qualité et en s'assurant que l'information est complète, exacte et à jour.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. Accepté. Le Comité consultatif du Centre d'information de la police canadienne (CIPC), qui compte des représentants de tous les partenaires du CIPC, examine à l'heure

actuelle une proposition afin d'adopter le système d'Interpol Electronic Automated Search Facility. Si la proposition est approuvée, le système permettra d'accroître considérablement la vitesse de diffusion.

Réponse du Service canadien du renseignement de sécurité. Accepté. Le Service a toujours à cœur de collaborer avec les organismes responsables en vue d'atteindre une interopérabilité qui améliorerait le programme tant sur le plan de la fiabilité que sur celui de la rapidité, assurant ainsi une plus grande exactitude des données. Le Service, qui est entièrement informatisé à l'interne, n'a pas d'interface électronique avec les destinataires parce que ceux-ci sont incapables de recevoir l'information sous le même format.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence accepte cette recommandation et continuera de collaborer avec ses partenaires afin d'améliorer la fiabilité des listes de surveillance.

L'échange des données s'améliore déjà et un exemple de ceci est le fait que d'ici l'été 2004, les fonctionnaires de l'Agence situés dans les bureaux ou points d'entrée auront accès à une nouvelle liste des passeports perdus ou volés du Bureau des passeports.

Une autre réalisation importante (en voie d'élaboration mais qui sera dévoilée sous peu) sera celle de l'automatisation de la vérification des mandats d'arrêt non exécutés. Les données se trouvent présentement dans la base de données du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). En vertu du mandat actuel du programme lié à l'information préalable sur les voyageurs (IPV) et aux dossiers passagers (DP), l'Agence vise les voyageurs aériens à risque élevé et vérifie, par l'entremise de la base de données du CIPC, si ces derniers sont l'objet de mandats d'arrêt. D'ici le printemps 2005, tous les noms des voyageurs aériens (et éventuellement aussi ceux des voyageurs maritimes) seront vérifiés dans la base de données du CIPC afin de déterminer si ces personnes font l'objet de mandats d'arrêt non exécutés et ce, avant leur arrivée au Canada.

De plus, un projet d'évaluation de la qualité a été mis sur pied en septembre 2003 afin de faire un examen manuel de toutes les listes de surveillance qui sont à la disposition des employés de première ligne et de combler les lacunes à l'égard des inscriptions. Le projet sera mené à son terme d'ici le mois de mars 2004.

À moyen terme (d'ici les trois prochaines années), les améliorations technologiques permettront la mise à jour automatique des listes de surveillance (telles que celles portant sur le terrorisme, les criminels et les passeports perdus ou volés) par l'entremise d'un réseau reliant les détenteurs originaux des renseignements et le nouveau Système mondial de gestion des cas que l'Agence et Citoyenneté et Immigration Canada exploitent en commun.

Réponse du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Accepté. La décision de confier au Bureau des passeports, plutôt qu'à la GRC, la responsabilité d'entrer les renseignements sur les passeports perdus ou volés dans la base de données du Centre d'information

de la police canadienne (CIPC) simplifiera le traitement de l'information tout en réduisant les risques de saisie en double, et facilitera la communication en temps voulu de l'information tout en assurant son intégrité.

Cotes de sécurité des travailleurs des aéroports

L'amélioration de la sécurité du transport aérien représentait un objectif important

3.135 Un des grands objectifs énoncés dans le budget de 2001 était le renforcement de la sécurité dans les aéroports du pays. Citons le document budgétaire : « Il est essentiel d'appliquer de nouvelles normes nationales rigoureuses de sécurité dans les aéroports et à bord des avions pour protéger les personnes. Le présent budget accorde donc des fonds à Transports Canada pour accroître sa capacité d'établir des règlements, d'examiner les normes et de surveiller et d'inspecter tous les services de sécurité aérienne ».

3.136 Le budget a prévu 2,2 milliards de dollars sur cinq ans pour les améliorations suivantes :

- la création de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien ayant pour responsabilité l'inspection des passagers et des bagages et une contribution à l'organisation des services de police dans les aéroports. L'affectation de policiers armés à bord des avions est confiée à la GRC;
- le renforcement des portes d'habitacle pour que les pirates de l'air ne puissent s'emparer du poste d'équipage;
- un contrôle plus rigoureux de l'accès aux avions par le renforcement des zones de sécurité dans les aires de manutention et de trafic.

3.137 Le budget ne prévoyait pas expressément de fonds pour un resserrement des cotes de sécurité délivrées aux travailleurs aéroportuaires ayant accès au « côté piste », c'est-à-dire les travailleurs des zones aéroportuaires réglementées où se font la manutention des bagages et des marchandises et l'entretien des aéronefs. Si les travailleurs des zones réglementées sont peu fiables, bien d'autres améliorations apportées se révéleront inefficaces.

3.138 Dans les aéroports canadiens, plus de 110 000 travailleurs ont accès au « côté piste ». Transports Canada filtre tous ces travailleurs pour éliminer les personnes dont on sait ou soupçonne qu'elles sont associées à des menaces de violence contre les personnes ou les biens, ou qu'elles appartiennent à des organisations violentes ou sont étroitement associées à de telles personnes, ou les personnes que le ministre des Transports juge à bon droit susceptibles de nuire à l'aviation civile.

3.139 Transports Canada filtre tous les demandeurs de cotes de sécurité pour l'accès au côté piste en vérifiant les aspects suivants :

- casier judiciaire;
- liens avec le terrorisme;
- endettement excessif.

3.140 Transports Canada fait ses propres vérifications de solvabilité. Le Ministère compte sur la GRC pour le contrôle des casiers judiciaires, sur le Service canadien du renseignement de sécurité pour la vérification des liens

avec le terrorisme, et sur les Douanes pour les vérifications en vue de déterminer si le candidat a déjà enfreint les règles douanières. Si le SCRS fournit des renseignements fondés sur la biographie complète des personnes visées, la GRC ne fait qu'indiquer s'il s'agit d'une personne inculpée ou reconnue coupable d'une infraction criminelle. Elle ne signale donc pas à Transports Canada si la personne en question est associée au crime organisé ou si elle demande le statut de réfugié. D'après les indications qu'il reçoit, le Ministère juge s'il doit accorder une cote de sécurité.

3.141 Nous avons vérifié dans les systèmes et les procédures de la GRC et du Service canadien du renseignement de sécurité l'ampleur des procédures de vérification de la fiabilité en vigueur dans ces organismes ainsi que la rapidité du service et les coûts.

3.142 Nous avons vérifié les dossiers actifs d'enquête de la GRC et des Douanes dans cinq grands aéroports internationaux du pays (à Halifax, à Montréal, à Toronto, à Calgary, à Vancouver). Nous avons prélevé un échantillon de 405 détenteurs d'une cote de sécurité pour l'accès aux zones aéroportuaires réglementées et demandé à la GRC d'établir si, parmi les intéressés, il se trouvait des personnes associées de façon étroite aux activités criminelles de sorte qu'une révision de leur cote de sécurité serait justifiable. Nous remercions la GRC d'avoir effectué ce travail pour nous; sa connaissance du système et le fait qu'elle y ait accès directement ont permis un examen plus efficace de la question.

Les liens avec la criminalité représentent une grande menace pour la sécurité du transport aérien

3.143 **Niveau de criminalité en hausse.** Transports Canada jouit d'une latitude considérable dans la délivrance de cotes de sécurité pour l'accès aux zones aéroportuaires réglementées. Quelqu'un peut avoir un casier judiciaire en raison d'une infraction qui risque peu de se reproduire ou de constituer une menace pour le transport aérien. Les personnes qui ont un tel casier peuvent se voir accorder une cote de sécurité.

3.144 Nous avons vérifié les dossiers de personnes détenant une cote de sécurité à cinq grands aéroports internationaux du pays (à Toronto, à Montréal, à Vancouver, à Halifax, à Winnipeg). Nous avons constaté que 3,5 p. 100 d'entre elles avaient un casier judiciaire. Au sein de l'ensemble de la population canadienne, 9 p. 100 des citoyens ont un casier judiciaire. Toutefois, selon notre analyse, 5,5 p. 100 des détenteurs d'une cote de sécurité engagés entre janvier 2001 et mai 2003 avaient un casier judiciaire. Ce taux est toujours inférieur à la moyenne nationale, mais la tendance à la hausse enregistrée au cours des deux dernières années est préoccupante.

3.145 Les représentants de Transports Canada ont indiqué que le programme d'autorisation d'accès était axé sur un concept assez étroit « d'atteinte à la sécurité de l'aviation civile », portant surtout sur les risques de détournement d'avion et de sabotage. Ce concept découle de conventions internationales. Les risques liés au trafic de stupéfiants et à d'autres activités criminelles n'étaient pas nécessairement pris en considération comme motifs de refus d'autorisation.

3.146 **Nombre de dossiers actifs d'enquête.** L'Agence des douanes et du revenu du Canada et la GRC font toutes deux enquête sur les complots criminels aux aéroports du pays; il est généralement question dans ce cas de contrebande de drogue. Nous avons examiné les dossiers d'enquête des cinq aéroports où nous nous sommes rendus. La GRC et les Douanes avaient identifié 247 détenteurs d'une autorisation d'accès aux zones réglementées qui étaient associés à des complots criminels; presque tous se trouvaient aux aéroports de Toronto et de Montréal et une poignée, à l'aéroport de Vancouver (on n'en a relevé aucun aux aéroports de Halifax et de Calgary). Les responsables des Douanes et de la GRC considèrent que même une faible proportion de détenteurs d'une cote de sécurité aux intentions criminelles représente une sérieuse menace. À lui seul, un criminel peut corrompre ou contraindre des équipes entières de travail afin de faciliter des actes de contrebande. Les personnes qui sont mêlées à de telles affaires savent rarement ce qui est ainsi introduit en contrebande.

3.147 L'évaluation faite par la GRC des détenteurs d'une cote de sécurité fait voir un problème plus grave que celui qu'indiquent les dossiers d'enquête sur les complots criminels dans les aéroports. Dans les deux aéroports où ni la GRC ni les Douanes n'avaient de dossiers actifs d'enquête, on trouve parmi les détenteurs d'une cote de sécurité des personnes qui pourraient avoir des liens étroits avec la criminalité.

3.148 **Degré d'association criminelle.** Chacune des 405 personnes de notre échantillon a fait l'objet d'une évaluation d'association criminelle par la Direction des renseignements criminels de la GRC à l'aide de trois bases de données, à savoir celle du Centre d'information de la police canadienne, celle du Système intégré de récupération de renseignements judiciaires et la Banque nationale de données criminelles. Nous avons demandé à la GRC si ses dossiers du renseignement indiquaient un degré d'association pouvant empêcher la délivrance d'une cote de sécurité pour l'accès aux zones réglementées. Ce lien pourrait être, par exemple, l'appartenance à une bande de motards, la présence d'un conjoint ou d'un proche parent mêlé au crime organisé ou l'existence d'une adresse liée à des activités criminelles. Il convient de noter que les intéressés n'auraient pas nécessairement de casier judiciaire, ni de présence active dans les milieux du crime organisé. Signalons en outre qu'aucun des 405 détenteurs d'une cote de sécurité de notre échantillon n'avait fait l'objet d'une évaluation d'association criminelle de la part de Transports Canada.

3.149 D'après les résultats des recherches effectuées dans la base de données de la GRC portant sur les 405 personnes de notre échantillon (généralisés à l'ensemble des détenteurs d'une cote de sécurité dans les cinq aéroports), nous estimons qu'environ 4 500 personnes ou 5,5 p. 100 des détenteurs ont une association criminelle possible qui justifierait un complément d'enquête et peut-être aussi le retrait de certaines autorisations de sécurité. Il s'agit là d'une sérieuse menace pour la sécurité aux aéroports.

3.150 La GRC a non seulement identifié des personnes associées à la criminalité, mais aussi 16 entreprises présentes aux aéroports qui avaient des

liens avec les activités criminelles, comme l'organisation de services de voyage pour des représentants du crime organisé, la facilitation de fraudes d'identité ou la vente de laissez-passer volés. Ces entreprises avaient à voir avec les bandes de motards, le crime organisé et le trafic de stupéfiants. On n'a découvert aucune entreprise liée au terrorisme. Aux deux aéroports où ni les Douanes ni la GRC n'avaient de dossiers actifs d'enquête sur des complots criminels, neuf entreprises associées à la criminalité étaient présentes.

3.151 **Recommandation.** Lorsqu'il existe des preuves suffisantes à cet égard, l'Agence des services frontaliers du Canada devrait aider la Gendarmerie royale du Canada à mener des enquêtes pour complot criminel aux deux aéroports où aucune enquête n'était en cours au moment de notre vérification.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence continue de collaborer avec ses partenaires en vue de mener toute enquête pour complot criminel aux aéroports lorsqu'il existe des preuves suffisantes, établies par les services policiers, pour justifier une telle enquête.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. Dans le cadre de ses activités, la GRC évalue constamment l'importance des associations criminelles ainsi que l'existence de complots criminels, dans tous les aéroports, y compris les deux aéroports où il n'y avait pas d'enquête en cours au moment de la vérification. Dans les cas où la GRC n'a pas de compétence principale, ces évaluations sont effectuées conjointement avec le service de police compétent.

Il n'y a pas d'obstacles juridiques au renforcement de la sécurité aéroportuaire

3.152 Pendant notre vérification, divers représentants nous ont dit qu'il existe des obstacles d'ordre juridique à un élargissement des échanges de renseignements criminels. Ainsi, certains ont mentionné que les personnes avaient, en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés, une liberté d'association qui empêchait de leur refuser une cote de sécurité.

3.153 À notre avis, il n'y a pas d'obstacles juridiques au partage des données policières avec Transports Canada. Toutefois, les représentants de la police et de Transports Canada devraient peut-être évaluer le compromis à faire entre la décision de révéler à quelqu'un que la police a un dossier sur lui, d'une part, et le besoin d'assurer la sécurité du transport aérien, d'autre part.

3.154 **Recommandation.** La Gendarmerie royale du Canada et Transports Canada devraient réfléchir à nouveau à la question du partage des renseignements policiers sur les associations criminelles des demandeurs et des détenteurs d'une cote de sécurité pour l'accès aux zones aéroportuaires réglementées.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. Accepté. La GRC mène des consultations auprès de Transports Canada et examine les processus actuels, afin de relever et de corriger les lacunes et les faiblesses qui existent dans le processus actuel d'échange de l'information et de renseignements.

Réponse de Transports Canada. Transports Canada et la GRC reconnaissent tous deux l'importance de mettre en commun les renseignements policiers sur les associations avec le milieu criminel des personnes demandant une autorisation de sécurité pour l'accès aux zones réglementées dans les aéroports, ainsi que des détenteurs d'une telle autorisation. De plus, le gouvernement du Canada a ajouté un niveau de sécurité dans le secteur de l'aviation au pays en inaugurant un programme visant à vérifier l'autorisation de sécurité des personnes autres que les passagers qui entrent dans les zones réglementées des principaux aéroports du Canada. En effet, depuis le 16 février 2004, les personnes autres que les passagers, à savoir le personnel d'exploitation des entreprises de transport aérien, les employés des aéroports, les préposés aux camions-citernes, les équipages de conduite, les traiteurs, les préposés à l'entretien d'aéronefs, le personnel d'entretien général, les agents de service d'escale, sont soumises à une vérification aléatoire au moment d'entrer dans les zones réglementées des principaux aéroports.

Transports Canada est engagé à collaborer avec la GRC et d'autres corps policiers afin d'aider à faciliter et à améliorer la communication de renseignements, tout en prenant en compte les préoccupations concernant la vie privée.

3.155 **Recommandation.** Une fois qu'ils auront accès à toute l'information policière, les responsables de Transports Canada devraient soumettre tous les détenteurs d'une cote de sécurité à un examen complet.

Réponse de Transports Canada. À l'heure actuelle, Transports Canada est d'avis que le Ministère est lié par le paragraphe 4.7(2) de la *Loi sur l'aéronautique*, qui limite la portée des règlements au fait « de prévenir les atteintes illicites à l'aviation civile [...] ». Le programme d'autorisation de sécurité est axé sur le principe, dérivé d'ententes internationales, de la prévention des « atteintes illicites à l'aviation civile » (détournements, sabotages, etc.). Le risque associé au trafic des stupéfiants ou à toute autre activité criminelle n'est pas forcément considéré comme un motif de refus d'une autorisation de sécurité.

Le projet de loi C-7, *Loi de 2002 sur la sécurité publique*, a pour objet de renforcer, de préciser et d'étendre les pouvoirs liés aux autorisations de sécurité pour les employés des transports.

L'analyse de Transports Canada semble indiquer qu'il y a un très petit nombre de personnes dont la cote de sécurité devrait être annulée en raison de leurs associations avec le milieu criminel. Au besoin, il sera possible d'annuler très rapidement la cote de sécurité de ces personnes grâce au nouveau système utilisé pour le programme d'attestation de sécurité de Transports Canada.

Transports Canada envisage des possibilités en vue d'effectuer un examen exhaustif à ce chapitre et établira également les objectifs à atteindre.

Conclusion

3.156 Le cadre actuel de gestion de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme satisfait à la plupart de nos critères de vérification. La vaste majorité des fonds affectés à cette fin dans le budget de 2001 sont allés aux domaines prioritaires reconnus. De plus, le Secrétariat du Conseil du Trésor prend soin de contrôler les dépenses et tente d'évaluer les améliorations apportées grâce à cette initiative.

3.157 On doit néanmoins dire que ce cadre de gestion n'a pas permis aux systèmes d'information sur la sécurité de mieux communiquer les uns avec les autres. C'est ainsi que les améliorations recherchées se sont trouvées retardées de plusieurs années. Signalons en outre que, bien que le gouvernement ait acheté des appareils pour numériser la prise d'empreintes digitales et ait lancé des programmes qui susciteront une demande accrue d'analyses dactyloscopiques, les projets qui l'auraient aidé à répondre à cette demande accrue n'étaient pas compris dans l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme.

3.158 Nous avons également décelé des lacunes dans la gestion du renseignement. Au niveau supérieur, nous n'avons pas trouvé de cadre stratégique pour orienter les activités d'investissement et de développement dans le domaine du renseignement. Dans l'ensemble, le gouvernement n'a pas réalisé d'études pour évaluer de manière adéquate les enseignements à tirer des incidents critiques tels que les attentats du 11 septembre. Il n'a pas non plus élaboré de programmes d'amélioration ni assuré le suivi voulu. Un certain nombre d'organismes se sont dotés de nouveaux mécanismes de coordination, mais certains ministères ne participent toujours pas à de telles activités d'intégration.

3.159 Les listes de surveillance servant au filtrage des demandeurs de visa ou de statut de réfugié et des voyageurs qui demandent à entrer en territoire canadien sont en plein désordre. Il n'y a pas de contrôle général de la qualité de cette fonction essentielle dont l'exécution relève de plusieurs ministères et organismes. Personne ne contrôle les retards d'entrée des données ni la qualité de l'information.

3.160 Nous avons enfin constaté que les demandeurs d'une cote de sécurité pour l'accès aux zones aéroportuaires réglementées ne font pas l'objet d'une vérification fondée sur les bases de données disponibles du renseignement. Ainsi, une autorisation d'accès aux zones réglementées est délivrée à bon nombre de personnes dont la fiabilité est douteuse. Si l'on ne peut se fier aux travailleurs du transport aérien qui ont accès aux aéronefs, les dépenses consacrées à la sécurité des voyageurs et des marchandises seront moins utiles.

3.161 Somme toute, ces lacunes et ces faiblesses font voir la nécessité de renforcer le cadre de gestion de la sécurité et du renseignement. Plus particulièrement, il faut améliorer la gestion des questions dont la portée s'étend à plus d'un organisme, qu'il s'agisse de systèmes d'information, de listes de surveillance ou de filtrage du personnel.

À propos de la vérification

Objectifs

Voici les objectifs de la présente vérification :

- déterminer si le cadre de gestion de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme est approprié pour garantir que les décisions budgétaires réduisent le plus possible les risques pour les Canadiens;
- déterminer si les services du renseignement collaborent ensemble de manière efficace et s'ils fournissent l'information appropriée aux responsables de l'application de la loi;
- déterminer si les travailleurs du secteur du transport aérien sont soumis sans retard et de façon appropriée à une vérification de la fiabilité.

Étendue et méthode

La présente vérification vise notamment la gestion globale de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme, la gestion du renseignement et de l'information en général, et la vérification de la fiabilité pour la délivrance d'autorisations d'accès aux zones aéroportuaires réglementées. Elle vise tous les ministères et les organismes qui soutiennent l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme, plus particulièrement les suivants : le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère du Solliciteur général, le Service canadien du renseignement de sécurité, la Gendarmerie royale du Canada, le ministère de la Défense nationale (y compris le Centre de la sécurité des télécommunications), l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Transports Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Aux fins de cette vérification, nous avons interrogé le personnel des administrations centrales de ces organismes, examiné les dossiers et autres documents, échantillonné les bases de données, examiné les pistes de vérification dans le cas des documents électroniques et visité des lieux d'exploitation comme les aéroports, les ports et les bureaux du renseignement. Nous avons aussi rendu visite à des représentants gouvernementaux aux États-Unis et en Australie.

Critères

Notre vérification a fait appel aux critères suivants :

- Les fonds devraient être répartis en fonction d'une évaluation globale de la menace, fondée sur le renseignement, et d'une appréciation solide des capacités existantes en matière de sécurité.
- Les documents des ministères et des organismes sur l'avancement et le rendement des activités devraient constituer une assise solide pour la coordination et le contrôle de l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme.
- Les ministères devraient suivre de près les coûts liés à l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme et en rendre compte.
- Le gouvernement devrait appliquer des pratiques éprouvées et utiliser de bons systèmes de gestion pour mettre en œuvre l'initiative de la sécurité publique et de l'antiterrorisme de façon efficace et économique.
- La responsabilisation devrait être définie de manière à permettre de régler les différends rapidement, d'éliminer les chevauchements et le double emploi, et de favoriser l'intégration des méthodes de production de renseignements.
- Les ressources affectées au renseignement devraient être réparties de façon cohérente et en fonction de l'évaluation des risques.
- Le personnel de première ligne chargé de l'application de la loi devrait obtenir les rapports et les mises en garde des services de renseignement en temps voulu.
- Le personnel de la sécurité et du renseignement devrait avoir évalué systématiquement les attentats du 11 septembre et les autres incidents importants et avoir amélioré ses capacités.

- Les responsables ne devraient pas retenir de manière indue l'information émanant d'autres organismes et, ce faisant, menacer la sécurité.
- Transports Canada devrait être au courant de toute association avec la criminalité des travailleurs des aéroports à qui on a accordé une autorisation d'accès aux zones réglementées ou des autres travailleurs du secteur des transports qui détiennent de telles autorisations.
- Transports Canada devrait faire montre de diligence raisonnable dans le traitement des candidatures pour lesquelles les vérifications du SCRS sont incomplètes.
- Des normes de temps pour les vérifications de fiabilité devraient être établies en fonction des besoins du secteur des transports.
- Le SCRS devrait recevoir les ressources lui permettant de respecter les normes.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts
Premier directeur principal : Peter Kasurak
Directeur principal : Gordon Stock
Directeurs : Dan Thompson, Edward Wood

Darren Canning
Dawn-Alee Fowler
Carol McCalla
Paul Pilon
Harold White

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Mars 2004

Table des matières principale

	Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants
Chapitre 1	Conseil national de recherches Canada — La gestion de la recherche de pointe
Chapitre 2	Santé Canada — La réglementation des matériels médicaux
Chapitre 3	La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme
Chapitre 4	Agence canadienne d'inspection des aliments — La réglementation des végétaux à caractères nouveaux
Chapitre 5	Agence du revenu du Canada — Les vérifications des petites et moyennes entreprises
Chapitre 6	La gestion gouvernementale : utilisation de l'information financière
Chapitre 7	La gestion gouvernementale : étude du rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat

2004

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

MARS

Chapitre 4

Agence canadienne d'inspection des aliments —
La réglementation des végétaux
à caractères nouveaux

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de mars 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/1-4F
ISBN 0-662-76026-3

Chapitre

4

Agence canadienne d'inspection des aliments

La réglementation des végétaux à caractères nouveaux

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Rôle du gouvernement fédéral dans le secteur de la biotechnologie 4

L'Agence canadienne d'inspection des aliments réglemente les végétaux à caractères nouveaux 6

Objet de la vérification 8

Observations et recommandations 10

Végétaux importés et ornementaux 10

Risque de voir certains végétaux importés à caractères nouveaux échapper à la réglementation 10

Nécessité d'une évaluation plus formelle des risques que présentent les végétaux ornementaux à caractères nouveaux 12

Procédures pour évaluer la dissémination dans l'environnement 14

Nécessité d'améliorer sensiblement le contrôle des procédures d'évaluation pour la dissémination en milieu ouvert 15

Documentation déficiente quant à la méthode d'évaluation des effets à long terme, sur l'environnement, de la dissémination en milieu ouvert avant son approbation 18

Surveillance après autorisation 19

Nécessité de mieux assurer la conformité des producteurs de maïs aux conditions ayant trait à la résistance des insectes 20

Élaboration d'une approche pour les cultures tolérantes aux herbicides 22

Cadre de réglementation 23

Nécessité de clarifier le cadre de réglementation 23

Renseignements commerciaux confidentiels 24

Protection inadéquate des renseignements commerciaux confidentiels 24

Conclusion 26

À propos de la vérification 28

Agence canadienne d'inspection des aliments

La réglementation des végétaux à caractères nouveaux

Points saillants

4.1 L'Agence canadienne d'inspection des aliments réglemente la dissémination dans l'environnement des végétaux dérivés de la biotechnologie, lesquels font partie d'une grande catégorie appelée végétaux à caractères nouveaux. Notre vérification a révélé des lacunes quant aux pratiques de gestion de l'Agence à l'égard des risques associés à la dissémination de ces végétaux dans l'environnement. Nos constatations font craindre que l'Agence ne réglemente peut-être pas de façon uniforme la dissémination de ces végétaux en milieu ouvert.

4.2 Notre vérification a porté sur les processus que l'Agence canadienne d'inspection des aliments avait instaurés pour assumer ses responsabilités à l'égard de la réglementation des végétaux à caractères nouveaux. Nos procédés de vérification n'étaient cependant pas conçus pour déterminer si des végétaux à caractères nouveaux non déclarés et non décelés entraient au Canada, si des végétaux ornementaux à caractères nouveaux non autorisés étaient présents au Canada ou si l'Agence avait approuvé des végétaux à caractères nouveaux qui n'auraient pas dû l'être. Aucune information ne nous a amenés à croire que de telles situations se soient produites.

4.3 Nos constatations laissent présager la nécessité de renforcer certains aspects importants des processus de réglementation des végétaux à caractères nouveaux par l'Agence. Comme la prochaine génération de tels végétaux pourrait présenter des risques nouveaux et plus complexes pour l'environnement, il est important que l'Agence donne suite à nos recommandations si elle veut être en mesure de relever ces défis.

4.4 Nous avons constaté qu'il existe un risque que des végétaux à caractères nouveaux non déclarés et non décelés soient importés au Canada et, par conséquent, qu'ils puissent échapper au système canadien de réglementation. Il existe aussi un risque que des végétaux ornementaux à caractères nouveaux, non approuvés, soient présents au Canada.

4.5 La gestion de la résistance des insectes est une condition imposée par l'Agence lorsqu'elle autorise des végétaux à caractères nouveaux résistant aux insectes. Il est à noter, toutefois, que les vérifications des conditions de dissémination en milieu ouvert du maïs résistant aux insectes par l'Agence ne lui ont pas encore permis de vérifier tout à fait la conformité à ses conditions.

4.6 Afin d'assurer la qualité et l'uniformité de l'exécution du programme de réglementation des végétaux à caractères nouveaux, nous nous attendions à ce que l'Agence ait documenté et mis en application un système de gestion

de la qualité destiné à régir ses évaluations. Nous avons relevé des défauts dans le mode opératoire normalisé qui appuie ses décisions concernant la dissémination en milieu ouvert et nous avons constaté que la documentation versée dans les dossiers était fragmentaire et que la définition des normes de qualité des données régissant les évaluations était incomplète. Par exemple, comme les documents justificatifs étaient insuffisants, la méthode employée par l'Agence pour évaluer les effets à long terme sur l'environnement, avant d'autoriser la dissémination des végétaux à caractères nouveaux en milieu ouvert, n'était donc pas transparente.

Contexte et autres observations

4.7 Le gouvernement du Canada a estimé que la biotechnologie est une industrie de première importance pour la croissance économique et la compétitivité internationale. Aussi a-t-il investi considérablement dans la recherche, la promotion, le développement économique et la réglementation de la biotechnologie.

4.8 Trois organismes fédéraux se partagent actuellement la responsabilité de réglementer les produits de la biotechnologie quant à leurs effets possibles sur la santé et l'environnement. La présente vérification était axée sur les activités de réglementation menées par l'Agence pour gérer les risques environnementaux que présentent les végétaux à caractères nouveaux, grande catégorie qui comprend les végétaux dérivés de la biotechnologie. L'Agence fait observer que le Canada est le seul pays qui applique cette approche de réglementation.

4.9 Il est essentiel que le Canada ait et mette en œuvre un cadre de réglementation solide s'il veut tirer parti des avantages que peuvent procurer les végétaux à caractères nouveaux, tout en gérant comme il se doit les risques possibles. L'approbation d'un végétal à caractères nouveaux, nocif pour l'environnement ou pour la santé humaine, pourrait miner la confiance du public dans le système de réglementation.

Réaction de l'Agence. L'Agence est d'accord avec nos recommandations. Les plans et les mesures qu'elle a adoptés sont exposés tout au long du chapitre, aux rubriques « Réponse de l'Agence ».

Introduction

4.10 Le gouvernement du Canada a estimé que la biotechnologie est une industrie de première importance pour la croissance économique et la compétitivité internationale. Aussi a-t-il investi considérablement dans la recherche, la promotion, le développement économique et la réglementation de la biotechnologie (la pièce 4.1 fournit quelques exemples récents). Pour l'essentiel, la biotechnologie a été définie comme étant l'utilisation de procédés biologiques, en particulier la manipulation génétique, à des fins industrielles et autres. Il peut s'agir de procédés traditionnels ou modernes. Le plus souvent, les termes biotechnologie et biotechnologie moderne sont interchangeables. Dans le présent chapitre, le terme biotechnologie signifie biotechnologie moderne (pour plus de détails, voir Biotechnologie à la page 9).

Pièce 4.1 Exemples d'investissement fédéral dans la biotechnologie

Organisme ou programme	Montant
Partenariat technologique Canada Fonds d'investissement technologique d'Industrie Canada qui soutient la recherche, le développement et l'innovation au moyen de contributions remboursables	Partenariat technologique Canada a, depuis son lancement en 1996, approuvé l'octroi de 263 millions de dollars en contributions remboursables à l'égard de projets de biotechnologie
Dépenses pour la recherche-développement en biotechnologie (interne et externe)	Continu par exemple : 492 millions de dollars pour l'exercice 2001-2002
Génome Canada Participe à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie nationale qui vise à favoriser l'essor du secteur de la biotechnologie	375 millions de dollars à ce jour
Stratégie canadienne en matière de biotechnologie	28,56 millions de dollars de 2002-2003 à 2004-2005
Financement pour renforcer le système fédéral de réglementation de la biotechnologie	90 millions de dollars entre 2000-2001 et 2002-2003 34,6 millions de dollars par année à partir de 2003-2004

Note : Chiffres non vérifiés par le Bureau du vérificateur général du Canada

Source : Publications du gouvernement du Canada

Rôle du gouvernement fédéral dans le secteur de la biotechnologie

4.11 Le gouvernement fédéral remplit divers rôles liés à la biotechnologie, par exemple :

- réglementer les produits,
- faire de la recherche à l'interne et soutenir la recherche dans le secteur privé,
- promouvoir le développement économique de l'industrie,
- renseigner le public.

4.12 **Recherche-développement.** Plusieurs organismes fédéraux participent à la recherche ou au développement de la biotechnologie. À titre d'exemple, mentionnons Agriculture et Agroalimentaire Canada, Industrie Canada, le Conseil national de recherches Canada et Ressources naturelles Canada.

4.13 **Réglementer les produits.** Trois organismes fédéraux se partagent actuellement la responsabilité de réglementer les produits de la biotechnologie : Santé Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et Environnement Canada. Ces organismes évaluent les effets possibles des produits de la biotechnologie sur la santé et l'environnement. Ils mènent aussi des travaux de recherche en vue d'appuyer leurs fonctions de réglementation. Pêches et Océans Canada élabore actuellement les règlements d'application de la *Loi sur les pêches* afin de réglementer les organismes aquatiques à caractères nouveaux, dont les poissons dérivés de la biotechnologie.

4.14 **Réglementer les aliments.** La responsabilité fédérale à l'égard de la réglementation des aliments, dont ceux dérivés de la biotechnologie, est partagée par Santé Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'Agence). Santé Canada est chargé d'établir les normes et les politiques qui régissent l'innocuité et la qualité nutritive des aliments et de concevoir des politiques d'étiquetage en matière de santé et de nutrition. La responsabilité de l'Agence consiste à élaborer la politique sur l'étiquetage qui n'a pas trait à la santé et à la sécurité (affirmations fausses et fraude) et à la faire observer, notamment en effectuant des inspections. L'Agence fait aussi observer les politiques de Santé Canada relatives à l'étiquetage des aliments en matière de santé et de sécurité. De plus, Santé Canada est chargé de réglementer les produits antiparasitaires et d'assurer l'innocuité, pour les humains, des médicaments, des matériels médicaux et des cosmétiques dérivés de la biotechnologie. L'Agence doit réglementer les végétaux, les aliments pour animaux, les engrais et les produits biologiques vétérinaires (p. ex., les vaccins destinés aux animaux) dérivés de la biotechnologie.

4.15 **Réglementer les produits non assujettis à d'autres lois.** Les produits dérivés de la biotechnologie qui ne sont pas assujettis à d'autres lois sont réglementés par Environnement Canada en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. La responsabilité de l'évaluation est partagée : Environnement Canada est chargé des effets sur l'environnement et Santé Canada, de ceux sur la santé humaine.

4.16 Stratégie nationale en matière de biotechnologie. En 1983, le gouvernement a élaboré la première stratégie nationale en matière de biotechnologie. Cette stratégie était axée sur la recherche-développement, la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée, la communication et la collaboration entre les chercheurs ainsi que la création d'un climat favorable pour l'investissement dans le secteur privé.

4.17 En 1993, le gouvernement a défini les principes de la réglementation de la biotechnologie :

- maintenir les normes rigoureuses dont s'est doté le Canada pour protéger la santé des Canadiens et l'intégrité de l'environnement;
- utiliser la législation et les institutions réglementaires existantes pour éviter tout chevauchement;
- élaborer, pour l'évaluation des produits dérivés de la biotechnologie, des lignes directrices explicites qui soient en harmonie avec les priorités nationales et les normes internationales;
- établir une assise scientifique solide sur laquelle on puisse s'appuyer pour estimer les risques et évaluer les produits;
- veiller à ce que l'élaboration et l'application de la réglementation canadienne en matière de biotechnologie soient caractérisées par l'ouverture et la consultation;
- contribuer à la prospérité et au bien-être des Canadiens en favorisant un climat propice à l'investissement, au développement, à l'innovation et à l'adoption de produits et de procédés canadiens, dérivés de la biotechnologie, qui soient respectueux de l'environnement.

4.18 Stratégie canadienne en matière de biotechnologie. En 1998, la Stratégie nationale en matière de biotechnologie a été mise à jour et a fait place à la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie. L'approche actuelle fait fond sur la stratégie initiale, qui se limitait surtout aux aspects économiques de la biotechnologie. La Stratégie canadienne en matière de biotechnologie a été conçue pour traiter expressément des volets réglementaire et éthique de la biotechnologie. La vision de la nouvelle stratégie est la suivante :

> rehausser le niveau de vie des Canadiens – sur le plan de la santé, de la sécurité, de l'environnement et du développement social et économique – et, à cette fin, faire du Canada un chef de file mondial sérieux en matière de biotechnologie.

Végétal à caractères nouveaux — « Variété d'une espèce végétale possédant un caractère qui a été volontairement sélectionné ou créé par une modification génétique et qui n'a encore jamais été associé à une population distincte et stable de l'espèce végétale au Canada ou qui est exprimé hors de la gamme normale d'un caractère analogue présent chez l'espèce végétale. » — Définition de l'Agence canadienne d'inspection des aliments

Le saviez-vous?

Les végétaux à caractères nouveaux sont réglementés au Canada depuis 1988.

Selon le rapport de Statistique Canada intitulé « REGARDS sur l'industrie agro-alimentaire et la communauté agricole, décembre 2002 », les variétés à caractères nouveaux représentaient en 2002 près du tiers du maïs et du soja cultivés en Ontario et au Québec.

Le Conseil canadien du canola estime qu'en 2001 environ 80 p. 100 de la récolte de canola au Canada était composée de végétaux à caractères nouveaux.

(Chiffres non vérifiés par le Bureau du vérificateur général du Canada)

Toxique — Selon la partie V du *Règlement sur les semences*, un VCN est toxique s'il « pénètre ou peut pénétrer dans l'environnement en une quantité ou concentration ou dans des conditions de nature à : *a*) avoir, immédiatement ou à long terme, un effet nocif sur l'environnement ou sur la diversité biologique; *b*) mettre en danger l'environnement essentiel pour la vie; *c*) constituer un danger au Canada pour la vie ou la santé humaines ».

L'Agence canadienne d'inspection des aliments réglemente les végétaux à caractères nouveaux

4.19 L'Agence canadienne d'inspection des aliments réglemente la dissémination dans l'environnement des végétaux dérivés de la biotechnologie, qui entrent dans la grande catégorie appelée végétaux à caractères nouveaux (VCN).

4.20 Par l'intermédiaire du Bureau de la biosécurité végétale, l'Agence réglemente tous les végétaux à caractères nouveaux, principalement en application de la partie V du *Règlement sur les semences*. Les VCN peuvent être des végétaux agricoles, horticoles ou ornementaux, ou des arbres forestiers. L'Agence réglemente aussi les VCN importés en vertu de la *Loi sur la protection des végétaux*; son objectif est de protéger les végétaux contre les parasites. L'Agence octroie, en application de cette loi, les permis d'importation de VCN.

4.21 Selon le Cadre fédéral de réglementation de la biotechnologie de 1993, c'est le produit végétal final qui détermine les risques possibles pour l'environnement, et non le fait qu'il ait été développé à l'aide de procédés traditionnels ou plus modernes. En conséquence, les végétaux à caractères nouveaux sont réglementés de la même manière, peu importe leur mode de développement. L'Agence précise que le Canada est le seul pays à avoir adopté cette approche réglementaire. D'autres pays réglementent les nouveaux végétaux en fonction du procédé employé pour les créer.

4.22 Les VCN ne peuvent être légalement disséminés dans l'environnement au Canada, à moins que l'Agence n'ait donné son autorisation. Les promoteurs (sociétés ou particuliers) sollicitent de l'Agence l'autorisation de disséminer des VCN en milieu confiné ou ouvert dans l'environnement. L'autorisation de dissémination en milieu confiné leur permet de disséminer des VCN dans des conditions contrôlées, aux fins de la recherche sur le terrain. L'autorisation de dissémination en milieu ouvert est l'une de celles que la réglementation prescrit de se procurer si l'on veut vendre des végétaux à caractères nouveaux pour les planter à grande échelle au Canada.

4.23 La partie V du *Règlement sur les semences* stipule que l'Agence doit évaluer les risques pour l'environnement avant d'approuver la dissémination de VCN en milieu confiné ou ouvert. Elle doit notamment évaluer si les VCN sont toxiques. L'Agence fonde en grande partie ses évaluations sur les données que lui fournissent les promoteurs, sur l'information qu'elle possède au sujet des espèces de végétaux inchangées, sur l'information scientifique publiée, sur la recherche qu'elle effectue à contrat et, au besoin, sur des consultations d'experts externes. Les directives de l'Agence définissent les critères d'évaluation et l'information que les promoteurs doivent fournir pour étayer les demandes relatives aux VCN.

4.24 La pièce 4.2 reproduit la liste des critères d'évaluation des risques environnementaux qu'utilise l'Agence avant d'autoriser la dissémination de VCN. Elle explique aussi certains effets possibles des VCN sur l'environnement. L'Agence s'attend à recevoir prochainement des demandes concernant de nouveaux VCN qui présenteront probablement des risques différents et pourraient donc poser de nouveaux défis d'ordre réglementaire.

Pièce 4.2 Méthode d'évaluation employée par l'Agence à l'égard des risques que les végétaux à caractères nouveaux présentent pour l'environnement

Critères d'évaluation des risques pour l'environnement	Raison du critère
« la possibilité que le VCN se comporte comme une mauvaise herbe en agriculture ou qu'il envahisse les habitats naturels »	Les mauvaises herbes sont habituellement définies comme des végétaux qui poussent dans des endroits indésirables. Il est possible d'obtenir un envahissement plus grand par les mauvaises herbes en changeant les caractéristiques « d'adaptation » d'un végétal. Ces caractéristiques pourraient aider le végétal à surclasser d'autres végétaux. Voici quelques exemples : • la capacité d'un végétal à résister aux maladies ou aux ennemis des cultures; • la capacité d'un végétal à résister au froid ou à survivre durant l'hiver; • la quantité de semences produite par un végétal ou sa capacité à produire des semences plus tôt que d'autres végétaux.
« le flux génétique possible vers des espèces sauvages apparentées, s'il y a risque de produire des hybrides se comportant comme des mauvaises herbes ou possédant une plus grande capacité d'envahissement »	Les végétaux sèment leurs gènes par la dissémination du pollen et des graines. L'étendue du flux génétique dépend de la biologie du végétal, de la présence d'autres végétaux apparentés au Canada et de la façon dont le végétal est géré lorsqu'il est cultivé.
« la possibilité que le VCN devienne un végétal nuisible »	Les végétaux peuvent être les hôtes de maladies qui peuvent se propager à d'autres végétaux. Ainsi, la recombinaison génétique d'un nouveau végétal tolérant les virus pourrait-elle produire un virus plus agressif, capable d'infecter des végétaux?
« l'impact possible du VCN ou de ses produits géniques sur des espèces non visées, y compris les humains »	Les végétaux qui sont cultivés dans l'environnement entrent en contact avec un large éventail d'organismes, allant des microbes vivant dans le sol aux humains. Les VCN pourraient avoir des effets nocifs non désirés sur certains organismes.
« les répercussions possibles sur la biodiversité »	La biodiversité peut être définie comme étant le nombre et la variété d'organismes (espèces) vivant dans une région donnée. Les organismes sont interreliés dans un écosystème suivant des cheminements complexes, par exemple les chaînes alimentaires. Par conséquent, les changements touchant la biodiversité pourraient avoir des effets sur de nombreux autres organismes.

Source : Agence canadienne d'inspection des aliments

Le saviez-vous?

Selon le Bureau de la biosécurité végétale de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, ce bureau ou son prédécesseur à Agriculture et Agroalimentaire Canada :

- a autorisé 5 862 essais au champ en conditions confinées de végétaux à caractères nouveaux aux fins de la recherche (ne comprend que les essais qui ont eu lieu) de 1988 à 2003;
- a délivré 41 lettres autorisant la dissémination de végétaux à caractères nouveaux en milieu ouvert, en vertu de la partie V du *Règlement sur les semences*, de 1995 à 2003;
- pourcentage des disséminations en milieu ouvert de végétaux à caractères nouveaux produits par la technologie de l'ADN recombinant : **environ 85 p. 100**;
- pourcentage du nombre total des disséminations en milieu ouvert de végétaux à caractères nouveaux, tolérants aux herbicides ou résistant aux insectes nuisibles : **environ 85 p. 100**.

4.25 L'Agence a le pouvoir de poser des conditions relativement à la gestion des risques pour l'environnement lorsqu'elle approuve la dissémination de VCN dans l'environnement. Les conditions applicables à la dissémination en milieu confiné comprennent les restrictions quant au nombre d'essais au champ et à la superficie en cause, le recours à des mesures pour prévenir la dissémination du pollen et des semences, l'obligation pour les promoteurs de surveiller les lieux d'essai, et les restrictions touchant l'utilisation subséquente de ces lieux. Les inspecteurs de l'Agence visitent les lieux d'essai afin de vérifier si les promoteurs se conforment aux conditions. L'Agence a aussi imposé des conditions à l'égard de certaines autorisations de dissémination de VCN en milieu ouvert et, dans certains cas, elle en a surveillé l'observation.

4.26 Il est essentiel que le Canada ait et mette en œuvre un cadre de réglementation solide s'il veut tirer parti des avantages que peuvent procurer les végétaux à caractères nouveaux, tout en gérant comme il se doit les risques possibles. L'approbation d'un végétal à caractères nouveaux, nocif pour l'environnement ou pour la santé humaine, pourrait miner la confiance du public dans le système de réglementation.

Objet de la vérification

4.27 Notre première grande vérification de la biotechnologie ciblait les activités de réglementation du gouvernement fédéral concernant la gestion des risques environnementaux associés aux végétaux à caractères nouveaux, grande catégorie qui englobe les végétaux dérivés de la biotechnologie. L'Agence canadienne d'inspection des aliments a évalué de nombreux produits que l'on trouve sur le marché et qui devaient faire l'objet d'une évaluation environnementale. C'est pourquoi notre bureau a décidé de vérifier les activités de réglementation du Bureau de la biosécurité végétale. Celui-ci, ou son prédécesseur à Agriculture et Agroalimentaire Canada, réglemente depuis 1988 la dissémination des végétaux à caractères nouveaux dans l'environnement. D'autres détails sur l'étendue et la méthode de vérification figurent dans la section **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

Biotechnologie

Qu'est-ce que la biotechnologie?

La biotechnologie a été définie au sens large comme étant l'utilisation de procédés biologiques, en particulier la manipulation génétique, à des fins industrielles et autres. Il peut s'agir de procédés traditionnels ou modernes. Cependant, le terme biotechnologie moderne est souvent employé pour désigner une catégorie de la biotechnologie appelée technologie de l'ADN recombinant. Cette technologie permet aux scientifiques de transférer directement des caractères génétiques spécifiques d'un organisme à un autre, y compris entre les espèces qui ne peuvent se croiser naturellement. Le plus souvent, les termes biotechnologie et biotechnologie moderne sont interchangeables. Dans le présent chapitre, le terme biotechnologie signifie cette catégorie de la biotechnologie moderne.

Le saviez-vous?

Les gens utilisent de nombreux termes différents pour désigner les végétaux, les aliments ou les autres produits qui sont dérivés de la biotechnologie moderne :

- génétiquement modifié (GM)
- plantes génétiquement modifiées (PGM), aliments génétiquement modifiés (AGM) ou organismes génétiquement modifiés (OGM)
- mis au point par génie génétique
- ADN recombinant (ADNr)
- transgénique

Pourquoi les Canadiens devraient-il s'intéresser à la biotechnologie?

Les gens ont des opinions différentes au sujet de la biotechnologie. Lors de la préparation de la présente vérification, nous avons constaté que certains s'intéressaient surtout aux avantages possibles et que d'autres s'inquiétaient davantage des risques possibles.

Dans l'ensemble, le secteur canadien de la biotechnologie connaît une croissance rapide. « L'enquête sur l'utilisation et le développement de la biotechnologie — 2001 » de Statistique Canada indique qu'entre 1997 et 2001 :

- le nombre d'« entreprises innovatrices en biotechnologie » est passé de 282 à 375;
- le nombre de « produits/procédés » de biotechnologie existant sur le marché et développés par ces entreprises est passé de 1 752 à 9 661.

Cette enquête révèle toutefois que le secteur de l'agrobiotechnologie comptait 90 entreprises en 1999 et 65 en 2001, baisse qui serait attribuable à plusieurs facteurs : le regroupement d'entreprises, le passage de certaines entreprises œuvrant dans le secteur agricole à celui de la transformation des produits alimentaires et, à un degré moindre, le fait que quelques-unes ont fermé leurs portes.

La même enquête fait état de l'apport des entreprises innovatrices en biotechnologie à l'économie en 2001 :

- 49 p. 100 des 11 897 titulaires de postes liés à la biotechnologie dans le secteur étaient des employés hautement qualifiés appartenant à la catégorie recherche/direction scientifiques et à celle des techniciens;
- le secteur de l'agrobiotechnologie comptait 3 498 produits et procédés à l'étape de recherche-développement, comparativement à 2 017 produits et procédés touchant la santé humaine à la même étape.

Avantages. Selon « La Stratégie canadienne en matière de biotechnologie (1998) : un processus de renouvellement permanent », la biotechnologie pourrait procurer de nouveaux avantages substantiels sur les plans économique et environnemental et sur celui de la santé. De tels avantages pourraient comprendre :

- de nouveaux produits pour remédier à la contamination de l'environnement;
- des traitements plus efficaces pour les maladies pouvant causer la mort;
- des cultures à rendement supérieur;
- des aliments de meilleure qualité;
- un recours accru à des pratiques agricoles plus écologiques.

Certains de ces avantages se sont déjà manifestés, note-t-on dans la Stratégie. On s'attend de plus à ce que la biotechnologie joue un rôle crucial au regard de la compétitivité internationale du Canada dans le secteur de l'agroalimentaire.

Risques. Par ailleurs, les risques que comportent les produits de la biotechnologie dans les domaines social, éthique et économique suscitent des inquiétudes. Ainsi, les produits agricoles dérivés de la biotechnologie qui ont été approuvés au Canada pourraient ne pas l'être dans d'autres pays. Il se peut donc que le Canada doive être en mesure de séparer les produits végétaux dérivés de la biotechnologie de ceux qui n'en dérivent pas afin de protéger ses marchés d'exportation. Un autre risque économique possible est la présence de pollen ou de semences provenant de cultures dérivées de la biotechnologie dans des cultures biologiques ou non dérivées de la biotechnologie.

Les effets possibles des produits dérivés de la biotechnologie sur l'environnement et sur la santé suscitent aussi des inquiétudes. De plus, des végétaux peuvent être modifiés pour fabriquer des produits médicaux, par exemple des médicaments et des vaccins, ou des produits industriels comme les plastiques biodégradables et les huiles lubrifiantes. Ces végétaux pourraient présenter différents risques pour l'environnement ou la santé.

Observations et recommandations

4.28 Un système de réglementation doit englober tous les produits qui doivent être approuvés. L'Agence canadienne d'inspection des aliments réglemente les végétaux à caractères nouveaux (VCN), importés ou produits au pays, qui sont disséminés dans l'environnement. Nous nous sommes donc penchés sur les procédures de l'Agence ayant trait aux VCN importés. Comme les règlements s'appliquent à toutes les espèces de végétaux, la surveillance des végétaux ornementaux à caractères nouveaux exercée par l'Agence a aussi fait l'objet d'un examen.

4.29 Le processus d'évaluation de l'Agence devrait s'appuyer sur des principes clés pour que la qualité et l'uniformité soient maintenues. Nous nous sommes employés à déterminer si les principes de gestion de la qualité font partie intégrante du processus d'évaluation global pour la dissémination en milieu ouvert, y compris les moyens employés par l'Agence pour protéger les renseignements commerciaux confidentiels fournis par les promoteurs. Notre examen a aussi porté sur les documents justificatifs de l'Agence concernant les aspects de ses évaluations qui se rattachent aux effets environnementaux à long terme des VCN.

4.30 L'Agence peut imposer aux promoteurs des conditions concernant la gestion des risques environnementaux et elle doit savoir s'ils s'y conforment. Nous nous sommes donc penchés sur l'approche que l'Agence emprunte pour surveiller la conformité aux conditions, après avoir autorisé la dissémination de VCN en milieu ouvert. Enfin, nous avons vérifié si le cadre de réglementation était clair.

Végétaux importés et ornementaux

Risque de voir certains végétaux importés à caractères nouveaux échapper à la réglementation

Le saviez-vous?

Selon l'Agence canadienne d'inspection des aliments :

- nombre de nouveaux permis d'importation de végétaux que l'Agence octroie chaque année : **environ 6 000**
- valeur des végétaux et des produits végétaux importés au Canada en 2002-2003 : **environ dix milliards de dollars**

4.31 En vertu de la *Loi sur la protection des végétaux* et de ses règlements, l'Agence canadienne d'inspection des aliments prescrit aux importateurs de se procurer un permis avant d'importer au Canada des végétaux à caractères nouveaux (VCN). La partie V du *Règlement sur les semences* s'applique à tous les VCN qui sont importés et disséminés dans l'environnement. Le Bureau de la biosécurité végétale de l'Agence et son prédécesseur surveillent l'importation de VCN depuis 1988.

4.32 L'Agence recourt au processus des permis pour déterminer si les végétaux importés légalement sont des VCN et si, de ce fait, ils sont assujettis à la partie V du *Règlement sur les semences*. Elle a signalé que ses sources d'information concernant les VCN non approuvés qui pourraient être importés au Canada sont les organismes de réglementation d'autres pays, les renseignements commerciaux et les organismes internationaux.

4.33 Nous nous attendions à ce que les activités et les décisions de l'Agence favorisent l'atteinte des objectifs et des buts du programme de réglementation des VCN en ce qui a trait aux risques pour l'environnement. Nous nous sommes donc employés à déterminer si l'approche empruntée par l'Agence

pour réglementer les importations lui permet bien de déterminer si les végétaux importés sont des VCN.

4.34 Lors de la vérification, nous avons constaté que la déclaration requise de l'importateur du végétal, sur la demande de permis d'importation, est décrite par l'expression « produit de la biotechnologie » au lieu de « végétal à caractères nouveaux ». Si l'information fournie indique que le végétal pourrait être un VCN, les représentants de l'Agence soumettent la demande au Bureau de la biosécurité végétale. L'Agence nous a dit qu'elle se fie à son système de permis d'importation pour établir si un végétal importé est un VCN. C'est pourquoi nous sommes d'avis que la sensibilisation des importateurs à leurs responsabilités légales et les questions posées dans la demande de permis d'importation, et dans le guide qui y est joint, sont des éléments essentiels pour aider les importateurs à bien remplir le formulaire.

4.35 Nous avons constaté que ni le formulaire de demande de permis d'importation ni le guide d'une page qui y est joint ne définissent l'expression « produit de la biotechnologie ». Le site Web de l'Agence compte actuellement 95 directives en vigueur à l'égard des importations. L'une d'elles fournissait de l'information additionnelle sur l'importation de VCN et définissait « végétal à caractères nouveaux », mais ni le formulaire ni le guide ne renvoyaient à cette directive. À notre avis, compte tenu de l'importance des exigences relatives à l'importation de VCN, celles-ci devraient être davantage à la portée des importateurs. Par exemple, le formulaire de demande ou le guide qui y est joint pourrait contenir un renvoi à la directive.

4.36 Les représentants de l'Agence ont reconnu que le terme « produit de la biotechnologie » peut être compris de façon plus restreinte que la définition de végétal à caractères nouveaux donnée dans la partie V du *Règlement sur les semences*. Une explication ajoutée depuis peu dans le formulaire de demande ne précisait toutefois pas assez clairement que les importateurs devaient indiquer si les végétaux étaient des VCN. En outre, cette explication contredisait la définition de biotechnologie, énoncée dans la directive sur l'importation de VCN.

4.37 Si les importateurs déclaraient que les végétaux étaient des produits de la biotechnologie, ils devaient fournir des données techniques détaillées sur les caractères nouveaux. Par ailleurs, s'ils ne faisaient pas cette déclaration ou si la documentation justificative n'incluait aucun détail permettant de croire que le produit pouvait être un VCN, l'Agence nous a dit qu'elle n'avait aucune raison de pousser plus loin ses recherches. L'exception à cette règle serait les cas où d'autres sources d'information semblent indiquer la nécessité de poursuivre les recherches. Selon nous, l'information que l'Agence obtient d'autres sources n'est utile que si les données fournies par les importateurs indiquent que les végétaux pourraient être des VCN non approuvés. L'Agence a toutefois cité plusieurs cas où elle avait décelé des produits de la biotechnologie importés illégalement et pris des mesures pour leur retrait.

4.38 La réglementation de l'importation de VCN pose des défis. Cette réalité est attribuable à l'approche unique du Canada, qui repose sur les végétaux à caractères nouveaux, au volume des végétaux et produits

Difficulté à mener les tests d'identification de végétaux à caractères nouveaux

L'Agence a reconnu qu'il est difficile de déterminer si des végétaux importés sont des végétaux à caractères nouveaux (VCN). Cette difficulté est attribuable à l'absence de méthode pratique ou rentable permettant d'effectuer des tests à cette fin. En règle générale, à l'œil nu, les VCN ne sont pas différents de leurs pendants dénués de caractères nouveaux. Certains VCN peuvent être identifiés à l'aide de méthodes scientifiques, mais celles-ci sont propres à chaque produit de la biotechnologie, car elles ne détectent que des gènes, des protéines ou des caractères spécifiques. Pour faire des tests, il faudrait connaître tous les nouveaux gènes ou protéines ou tous les caractères propres aux divers végétaux et produits végétaux qui sont importés au Canada.

végétaux importés au pays et au fait que les importateurs sont notamment des entreprises de petite, moyenne ou grande taille, des particuliers ou encore des organismes publics. Ce qui nous préoccupe, c'est qu'il y ait un risque que des VCN non déclarés et non décelés soient importés au Canada et qu'ils échappent au système canadien de réglementation. Aucune information ne nous a amenés à croire que des VCN non déclarés et non décelés sont introduits au pays, mais l'Agence concède que, même si cela est peu probable, cette possibilité est bien réelle.

4.39 **Recommandation.** L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait améliorer ses méthodes de communication avec les importateurs afin que ceux-ci puissent davantage indiquer si les végétaux qu'ils importent sont des végétaux à caractères nouveaux.

Réponse de l'Agence. L'Agence consent à continuer d'améliorer les communications avec les importateurs. Même si l'on n'a présenté aucune information indiquant que des VCN non déclarés et non décelés sont introduits au pays, la sensibilisation des importateurs demeure un élément fondamental de la stratégie de l'Agence sur la conformité. Par conséquent, plusieurs moyens de communication s'offrent déjà aux importateurs, y compris, par exemple, le site Web de l'Agence, le bureau des permis à l'importation et la diffusion des directives de réglementation. L'Agence continuera de déterminer quels renseignements supplémentaires pourraient aider les importateurs à mieux connaître leurs obligations.

Nécessité d'une évaluation plus formelle des risques que présentent les végétaux ornementaux à caractères nouveaux

4.40 Selon l'Agence, la partie V du *Règlement sur les semences* s'applique à la dissémination dans l'environnement de toutes les espèces de végétaux à caractères nouveaux, dont les végétaux ornementaux. L'industrie de l'horticulture ornementale canadienne comprend les producteurs (y compris les phytogénéticiens), les détaillants et les importateurs de plantes à massifs, d'arbustes et d'arbres ornementaux, de plantes en pot, de fleurs coupées et de semences.

4.41 Nous nous attendions à ce que les activités et les décisions de l'Agence concernant les végétaux ornementaux favorisent l'atteinte des objectifs et des buts du programme de réglementation des VCN en ce qui a trait aux risques environnementaux. Nous avons donc examiné comment l'Agence réglemente les végétaux ornementaux à caractères nouveaux, importés et produits au pays.

4.42 Pour prévenir la dissémination non autorisée des VCN au Canada, l'Agence dit miser sur l'obligation, faite aux promoteurs, de comprendre les exigences réglementaires applicables aux VCN et de s'y conformer volontairement. Elle mise aussi sur les plaintes formulées par les membres de l'industrie, qui s'attendent à ce que les règles soient appliquées de manière équitable. Nous croyons que cette approche n'est efficace que si ces membres connaissent parfaitement les exigences réglementaires.

4.43 Cependant, dans le compte rendu de l'une des consultations tenues en mai 2002 par l'Agence, on peut lire qu'au Canada « l'industrie de l'horticulture ornementale connaît mal la réglementation [des VCN] ». L'Agence a aussi mentionné, dans une demande de financement pour l'exercice 2003-2004, que l'industrie de l'horticulture ornementale s'adonne depuis longtemps à l'amélioration des plantes sans cette réglementation et ne connaît généralement pas les implications réglementaires de l'introduction de caractères nouveaux dans ses produits. L'Agence a pris des mesures pour informer les représentants de l'industrie de l'horticulture ornementale canadienne au sujet de la réglementation des VCN. Ces mesures ont été utiles, mais nous nous demandons si elles fourniront une solution adéquate aux problèmes. Nous craignons donc que les producteurs canadiens de VCN ornementaux, qui ne connaissent pas la partie V du *Règlement sur les semences*, ne présentent pas de demande de dissémination en milieu confiné ou en milieu ouvert. Comme nous l'avons déjà mentionné, il est aussi à craindre que les importateurs ne déclarent pas toujours, dans leurs demandes de permis d'importation, que les végétaux ornementaux sont des VCN.

4.44 L'Agence nous a dit n'avoir jamais reçu de demande de dissémination d'un VCN ornemental en milieu confiné ou ouvert, ni de plaintes au sujet de la dissémination non autorisée de VCN ornementaux. Bien qu'aucune information ne nous ait amenés à croire à l'existence au Canada de VCN ornementaux non autorisés, d'autres pays ont approuvé des VCN ornementaux et des laboratoires canadiens effectuent actuellement des recherches en vue d'en produire. Nous notons qu'un grand nombre d'espèces ont été sélectionnées afin de produire une immense variété de végétaux ornementaux. Cet état de choses et les indices voulant que l'industrie de l'horticulture ornementale canadienne ne soit pas suffisamment sensibilisée au programme de réglementation des VCN permettent de croire, à notre avis, que des VCN ornementaux non autorisés pourraient être présents au Canada. Nous nous attendions donc à ce que l'Agence soit en mesure de démontrer qu'elle avait évalué les risques environnementaux que pourraient présenter les différents types de VCN ornementaux.

4.45 Nous avons constaté que l'Agence s'attend à ce que la dissémination de certains VCN ornementaux dans l'environnement produise des effets différents de ceux des cultures agricoles, mais qu'elle n'a pas encore recensé les risques que les VCN ornementaux pourraient présenter pour l'environnement. La raison invoquée est qu'elle n'a encore reçu aucune demande à l'égard d'un VCN ornemental. Mais à notre avis, l'Agence pourrait recenser plus formellement et systématiquement les espèces ornementales qui présentent le plus de risques pour l'environnement, ce qui lui servirait de fondement pour articuler la réglementation des VCN ornementaux importés et informer l'industrie. L'Agence s'est efforcée d'être plus proactive en ce qui concerne la réglementation des VCN ornementaux; en effet, dans le cadre de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, elle a demandé des fonds pour l'exercice 2003-2004 afin de consulter l'industrie de l'horticulture ornementale sur les risques environnementaux associés aux VCN ornementaux. Ce projet n'a toutefois pas été financé.

4.46 **Recommandation.** L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait cerner plus formellement et systématiquement les risques environnementaux qui sont liés à la dissémination de végétaux ornementaux à caractères nouveaux dans l'environnement.

Réponse de l'Agence. L'Agence convient qu'une approche plus officielle et systématique pourrait être suivie pour déterminer dans quelle mesure les phytogénéticiens produisent des végétaux ornementaux à caractères nouveaux (VCN). Pour l'analyse du risque environnemental que présente de tels végétaux, elle suit actuellement une démarche au cas par cas qui est acceptée par les organismes de réglementation du monde entier. L'Agence continuera toutefois d'officialiser ses méthodes d'évaluation.

4.47 **Recommandation.** En se basant sur les risques environnementaux, l'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait élaborer des approches appropriées pour l'évaluation et la réglementation de la dissémination de végétaux ornementaux à caractères nouveaux dans l'environnement.

Réponse de l'Agence. L'Agence convient de déterminer si de nouvelles approches s'imposent en matière de réglementation, en se fondant sur une évaluation officielle et systématique de l'industrie de l'horticulture ornementale. Comme en fait foi le présent rapport, il n'existe à l'heure actuelle aucune preuve de la présence au Canada de VCN ornementaux non autorisés. L'Agence continuera de s'employer avec diligence à mettre en œuvre les mesures supplémentaires qu'elle estime justifiées.

4.48 **Recommandation.** L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait redoubler d'efforts pour informer l'industrie de l'horticulture ornementale canadienne de ses responsabilités en vertu de la partie V du *Règlement sur les semences*.

Réponse de l'Agence. L'Agence accepte la recommandation et continuera d'informer l'industrie de l'horticulture ornementale. À ce jour, elle a déployé des efforts considérables en vue de travailler avec les regroupements de cette industrie. Elle s'efforcera aussi de prendre des initiatives pour rejoindre les producteurs de plantes ornementales.

Procédures pour évaluer la dissémination dans l'environnement

4.49 Nous nous attendions à ce que l'Agence canadienne d'inspection des aliments ait documenté et instauré un système permettant d'assurer la qualité et l'uniformité de ses évaluations de végétaux à caractères nouveaux (VCN). Le système devrait comprendre un mode opératoire normalisé qui soit unifié, complet et actuel, dont des normes sur la qualité des données. En outre, les activités de l'Agence et les décisions prises dans le cadre du programme de réglementation des végétaux à caractères nouveaux devraient être clairement documentées tout au long du processus. Les dossiers devraient aussi comprendre les preuves d'un processus approprié d'examen critique, d'étude et d'approbation par la direction.

4.50 À notre avis, une documentation claire et complète sur les analyses et les conclusions de l'Agence est importante pour les raisons suivantes :

- les évaluations pour la dissémination en milieu ouvert exigent souvent, de la part des scientifiques, des mois d'un travail complexe qui requiert beaucoup de discernement professionnel;
- les décisions de l'Agence pourraient faire l'objet de poursuites et celle-ci pourrait être appelée à démontrer aux tribunaux qu'elle a fait preuve d'une diligence raisonnable dans l'exercice de son mandat de réglementation des VCN;
- l'analyse efficiente de toute nouvelle information reçue après avoir autorisé la dissémination en milieu ouvert peut dépendre de la qualité de la documentation de l'évaluation initiale.

4.51 Nous avons donc examiné les procédures établies par l'Agence pour évaluer les effets sur l'environnement avant d'approuver une dissémination en milieu confiné ou ouvert. Nous avons aussi scruté les dossiers des 19 demandes de dissémination de VCN en milieu ouvert que l'Agence avait reçues et évaluées depuis sa création en 1997. De plus, nous avons étudié 10 des 43 dossiers correspondant aux demandes de dissémination en milieu confiné reçues en 2002. Nous avons cherché des preuves manifestes de l'instauration, par l'Agence, d'un système visant à assurer la qualité et l'uniformité de ses évaluations de VCN.

Nécessité d'améliorer sensiblement le contrôle des procédures d'évaluation pour la dissémination en milieu ouvert

4.52 Nous avons constaté que l'Agence a un mode opératoire normalisé relativement complet et documenté pour évaluer les demandes de dissémination en milieu confiné. Par contre, lors de notre vérification, elle n'avait pas de mode opératoire normalisé, complet et à jour, qui puisse régir l'évaluation des demandes de dissémination en milieu ouvert.

4.53 Nous n'avons évalué ni la qualité des données scientifiques fournies par les promoteurs ni la rigueur scientifique des évaluations, par l'Agence, des demandes de dissémination en milieu ouvert. Cependant, nous avons évalué la qualité de la documentation versée dans les dossiers internes et la base de données électroniques dont l'Agence se sert pour ses analyses et ses décisions. Nous avons constaté que la documentation contenue dans les dossiers comprenait généralement la correspondance, les données fournies par les promoteurs et les « avis de renseignements incomplets » envoyés par l'Agence aux promoteurs pour leur demander des données supplémentaires. Les dossiers indiquent également que l'Agence a consulté à l'occasion des scientifiques externes à l'égard de certains aspects des évaluations de végétaux à caractères nouveaux (VCN).

4.54 Nous avons de plus constaté que les documents publics concernant les décisions de l'Agence fournissaient une information sommaire sur ses analyses et conclusions concernant la dissémination en milieu ouvert. En revanche, ses dossiers internes ne contenaient pas de relevé détaillé des analyses étayant l'information sommaire ou les conclusions trouvées dans les

documents publics concernant les décisions. De surcroît, dans bien des cas, des documents clés manquaient dans les dossiers d'évaluation des demandes de dissémination en milieu ouvert et ces dossiers étaient mal organisés. À notre avis, il serait donc difficile de faire l'examen détaillé des étapes et des motifs qui ont mené aux décisions de l'Agence. Dans la prochaine section, nous verrons un exemple de documentation justificative incomplète. Mentionnons toutefois que les dossiers de l'Agence sur la dissémination en milieu confiné étaient relativement complets et bien organisés.

4.55 Selon les exigences de l'Agence, les données soumises par les promoteurs pour appuyer leurs demandes de dissémination en milieu ouvert « doivent être obtenues au moyen de dispositifs et protocoles expérimentaux statistiquement rigoureux (qui équivalent aux normes requises pour la publication dans une revue scientifique à comité de lecture) ». Nous avons toutefois observé que les normes publiées dans les revues scientifiques peuvent varier. Le document intitulé « Liste de contrôle des vérificateurs » (évaluateurs) énonce les normes de qualité applicables à l'évaluation de certaines techniques d'analyse utilisées par les promoteurs. L'Agence affirme qu'il a été élaboré afin de servir aux évaluateurs au cours du processus d'évaluation, mais nous n'avons trouvé qu'un seul renvoi direct à ce document dans ses dossiers internes.

4.56 Nous avons aussi constaté que, mise à part la « Liste de contrôle des vérificateurs », l'Agence n'a pas défini clairement ce qu'elle entend par données « qui équivalent aux normes requises pour la publication dans une revue scientifique à comité de lecture ». Néanmoins, nous avons pu constater que l'Agence envoie régulièrement aux promoteurs des « avis de renseignements incomplets » lorsqu'elle estime incomplètes les données présentées. Dans ces avis, elle demande aux promoteurs de fournir des données additionnelles ou modifiées et, dans certains cas, elle requiert des données mentionnées dans la « Liste de contrôle des vérificateurs ».

4.57 Les pratiques susmentionnées montrent que l'Agence applique des normes concernant la qualité des données dans ses évaluations des VCN. Cependant, nous avons trouvé peu de preuves directes de l'application uniforme des normes mentionnées dans la « Liste de contrôle des vérificateurs ». Nous croyons par ailleurs que, pour assurer l'uniformité de ses évaluations, l'Agence doit se doter de normes de qualité pour les types de données qui ne sont pas inclus dans cette liste.

4.58 En plus d'utiliser la « Liste de contrôle des vérificateurs » pour assurer une qualité uniforme de ses examens, l'Agence déclare qu'elle a aussi recours aux connaissances scientifiques de ses évaluateurs et à la formation du personnel ainsi qu'aux réunions tenues au sein de l'Agence et avec d'autres organismes pour discuter de la qualité des données et faire l'examen critique des conclusions des évaluateurs. L'Agence a pu nous montrer qu'il y a collaboration avec d'autres organismes fédéraux et entre ses divisions concernant certains aspects des évaluations des VCN et les décisions. Néanmoins, lorsque nous avons examiné ses dossiers, nous n'avons pas trouvé de relevés officiels des réunions qu'elle a tenues au Bureau de la biosécurité

végétale pour discuter de la qualité des données sur les risques environnementaux ou pour faire l'examen critique des conclusions générales à l'égard de la dissémination en milieu ouvert. La lettre donnant au promoteur l'autorisation finale de disséminer des VCN en milieu ouvert est signée par un directeur, mais nous n'avons trouvé que peu d'autres documents justificatifs attestant que la direction avait fait un examen systématique, continu et critique des analyses et des décisions des évaluateurs.

4.59 L'Agence nous a affirmé qu'il faut environ un an pour former les évaluateurs et que, pendant cette période, ils sont jumelés à des employés plus expérimentés. Or l'examen des statistiques compilées depuis la création de l'Agence, en 1997, révèle que les évaluateurs du Bureau de la biosécurité végétale quittent en moyenne 24 mois après leur entrée en fonction. Puisque le taux de roulement est élevé, il est important de conserver une documentation détaillée sur les résultats et le contrôle par la direction des évaluations.

4.60 En conclusion, pour la dissémination en milieu ouvert, nous avons relevé des défauts dans le mode opératoire normalisé et constaté que la documentation dans les dossiers était fragmentaire et que la définition des normes de qualité des données servant à régir les évaluations était imprécise. À notre avis, l'Agence ne peut donc pas, à l'aide de sa documentation justificative interne, démontrer qu'elle applique uniformément des procédures de gestion de la qualité dans les évaluations des demandes de dissémination de VCN en milieu ouvert. Par ailleurs, l'amélioration de la gestion de la qualité par l'Agence sera d'autant plus importante que celle-ci prévoit que les demandes liées aux VCN deviendront de plus en plus complexes.

4.61 **Recommandation.** L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait élaborer, approuver et mettre en œuvre des procédures écrites destinées à régir l'évaluation, l'approbation et la documentation des demandes de dissémination de végétaux à caractères nouveaux en milieu ouvert. Ces procédures devraient contenir des dispositions prévoyant la tenue d'examens officiels, systématiques et documentés avant la prise de décision finale.

Réponse de l'Agence. L'Agence accepte cette recommandation. Comme il est souligné dans le rapport, elle est dotée d'un mode opératoire normalisé des essais au champ en conditions confinées. De plus, elle a déjà pris des mesures pour documenter pleinement son mode opératoire relatif à l'évaluation de la dissémination de VCN dans l'environnement, en milieu ouvert. À cet égard, le mode opératoire renferme aussi des dispositions concernant la documentation préalable à la prise de décisions finales tout en permettant d'évaluer des produits au cas par cas. Cette approche permet encore à l'Agence de recueillir les renseignements nécessaires à l'examen des risques qui peuvent varier selon le produit mis à l'essai.

Documentation déficiente quant à la méthode d'évaluation des effets à long terme, sur l'environnement, de la dissémination en milieu ouvert avant son approbation

4.62 La partie V du *Règlement sur les semences* prévoit que l'Agence canadienne d'inspection des aliments doit déterminer si des végétaux à caractères nouveaux (VCN) peuvent « avoir, immédiatement ou à long terme, un effet nocif sur l'environnement ou sur la diversité biologique » avant d'en autoriser la dissémination en milieu confiné ou ouvert. Notre examen était axé sur les documents de l'Agence visant à étayer sa méthode d'évaluation des effets environnementaux à long terme. Nos résultats viennent corroborer les constatations qui sont exposées dans la section précédente.

4.63 Nous avons constaté que l'Agence n'a pas formellement interprété l'expression « à long terme » employée dans la partie V du *Règlement sur les semences*. Elle l'explique du fait que la durée des effets sur l'environnement peut varier selon les espèces, les caractères nouveaux et l'utilisation finale des VCN. L'Agence fait aussi valoir que l'évaluation des effets à long terme sur l'environnement est implicite dans chacun des cinq critères qu'elle emploie pour structurer ses évaluations des risques environnementaux.

4.64 L'Agence ajoute qu'elle évalue individuellement chaque demande. Pour ce faire, elle extrapole les effets à long terme possibles sur l'environnement d'après :

- les données, fournies par les promoteurs, d'études en laboratoire et travaux de recherche qui ont été menés en divers endroits et pendant un certain nombre d'années sur la dissémination en milieu confiné dans le cadre d'essais au champ;
- les documents sur la biologie qui décrivent l'espèce initiale non modifiée et la connaissance acquise par l'Agence sur le caractère nouveau;
- l'information publiée dans les revues scientifiques et certains rapports scientifiques qu'elle a récemment commandés au sujet des effets des VCN sur l'environnement.

4.65 Compte tenu de ce qui précède, nous nous attendions donc à trouver dans les dossiers de l'Agence des preuves concrètes de ses extrapolations quant aux effets à long terme, y compris ses analyses et conclusions. Dans les dossiers internes et la base de données électroniques des demandes de dissémination en milieu ouvert, la documentation était toutefois incomplète quant à la démarche suivie par l'Agence pour en arriver à ses conclusions au sujet des effets à long terme sur l'environnement. Par exemple, la base de données de l'Agence comprend des champs où elle doit décrire brièvement le type et la durée des effets, mais ces champs n'étaient pas remplis en entier dans 8 des 19 demandes que nous avons examinées. De plus, dans six autres demandes, les données scientifiques ou les justifications données étaient soit nettement insuffisantes, soit inexistantes. Les cinq autres demandes avaient été retirées.

4.66 La partie V du *Règlement sur les semences* énonce une autre exigence liée à la protection de l'environnement. Cette exigence consiste en

l'obligation, pour les promoteurs, de signaler les effets imprévus d'un VCN dont la dissémination en milieu ouvert a été approuvée. Nous avons constaté que de « nouveaux renseignements » avaient été fournis à trois reprises et que, dans chaque cas, ils portaient sur les traits génétiques du VCN plutôt que sur les effets environnementaux directs. L'Agence nous a dit que dans aucun cas les nouvelles données ne modifiaient ses conclusions initiales quant aux risques environnementaux associés aux VCN. Il n'en demeure pas moins qu'en vertu de la partie V du *Règlement sur les semences*, l'Agence est tenue de déterminer si les VCN ont ou peuvent avoir des effets nocifs à long terme sur l'environnement avant d'en approuver la dissémination en milieu ouvert.

4.67 En conclusion, notre examen des documents justificatifs contenus dans les dossiers sur la dissémination en milieu ouvert ne montre pas de manière transparente quelle est la méthode suivie par l'Agence pour évaluer les effets environnementaux à long terme avant d'autoriser la dissémination en milieu ouvert, comme la loi lui prescrit de le faire.

4.68 **Recommandation.** L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait définir de façon plus explicite la méthode qu'elle suit pour évaluer les effets à long terme sur l'environnement.

Réponse de l'Agence. L'évaluation des effets à long terme a toujours été un volet clé de l'évaluation et de l'approbation des VCN. Néanmoins, l'Agence convient qu'une meilleure communication s'impose pour mieux déterminer comment les effets à long terme des VCN sur l'environnement sont évalués avant l'approbation de ces végétaux. L'Agence fournira aussi de plus amples renseignements sur les mesures qu'elle a prises pour assurer le suivi, consécutif à l'approbation, des répercussions à long terme non voulues des VCN.

4.69 **Recommandation.** L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait aussi veiller à ce que ses dossiers contiennent des documents justificatifs montrant la méthode suivie pour évaluer les effets des végétaux à caractères nouveaux sur l'environnement, y compris leurs effets à long terme.

Réponse de l'Agence. L'Agence accepte la recommandation et continuera d'améliorer ses méthodes. Elle a déjà accompli des progrès notables en mettant à jour sa documentation afin de tenir compte des modifications apportées récemment aux directives. Elle précise également dans ses méthodes comment devrait être structurée la documentation à l'appui des évaluations.

Surveillance après autorisation

4.70 L'Agence canadienne d'inspection des aliments peut imposer aux promoteurs des conditions liées à la gestion des risques environnementaux lorsqu'elle autorise la dissémination de végétaux à caractères nouveaux (VCN) en milieu ouvert. Elle affirme que les promoteurs peuvent, quant à eux, imposer des conditions connexes dans leurs accords avec ceux qui produisent les VCN, c'est-à-dire les producteurs. Nous nous attendions à ce que les activités et décisions de l'Agence ultérieures à l'autorisation soutiennent l'atteinte des objectifs et des buts de son programme de réglementation des VCN en matière de risques pour l'environnement. Nous sommes d'avis que, si l'Agence impose des conditions, elle devrait savoir si les promoteurs et les producteurs s'y conforment.

4.71 Par conséquent, nous nous sommes employés à déterminer si l'Agence avait une approche lui permettant de vérifier la conformité aux conditions de la dissémination en milieu ouvert. Une surveillance efficace après autorisation pourrait devenir encore plus importante si l'Agence impose des conditions au moment d'approuver la génération suivante de végétaux à caractères nouveaux.

Nécessité de mieux assurer la conformité des producteurs de maïs aux conditions ayant trait à la résistance des insectes

4.72 Depuis 1995, le Bureau de la biosécurité végétale et son prédécesseur à Agriculture et Agroalimentaire Canada ont octroyé 14 autorisations à sept entreprises pour la dissémination en milieu ouvert de végétaux à caractères nouveaux (VCN) résistant aux insectes. Ces végétaux contiennent des protéines appelées « Bt », qui sont toxiques pour certains types d'insectes et agissent comme insecticides. L'Agence croit que des insectes pourraient développer une résistance à ces toxines au fil du temps. En conséquence, les avantages de la toxine s'en trouveraient annulés lorsqu'elle est utilisée tant pour les cultures résistant aux insectes que comme pesticide pulvérisé.

4.73 Afin de réduire ou de retarder l'apparition d'une résistance, l'Agence a imposé la gestion de la résistance des insectes comme condition d'autorisation des VCN résistant aux insectes. Les promoteurs et les producteurs jouent un rôle dans la prévention de la résistance des insectes. En effet, pour gérer cette résistance, il faut notamment enseigner aux entreprises semencières et aux producteurs comment en prévenir et en surveiller l'apparition, comment élaborer des procédures d'intervention lorsqu'il y a apparition imprévue d'une résistance des insectes et comment utiliser certaines pratiques culturales. Toutefois, en cas de non-conformité aux conditions, l'Agence ne peut prendre des mesures que contre les promoteurs parce que la loi ne l'habilite pas à obliger les producteurs à s'y conformer.

4.74 Pour vérifier si l'Agence surveille la conformité aux conditions visant à prévenir l'apparition de la résistance des insectes, nous avons examiné les documents suivants :

- les rapports de deux vérifications des conditions associées à la dissémination en milieu ouvert, effectuées en 2000, l'une sur le maïs à caractères nouveaux résistant aux insectes et l'autre, sur les pommes de terre à caractères nouveaux résistant aux insectes;
- le rapport d'un suivi de la vérification de 2000 du maïs à caractères nouveaux résistant aux insectes, suivi qui avait été exécuté en 2002;
- le rapport concernant les entrevues réalisées en 2002 auprès de 14 producteurs de maïs à caractères nouveaux résistant aux insectes, et le prélèvement d'échantillons de maïs dans les champs.

4.75 Nous avons constaté que les méthodes employées en 2000 pour la vérification de la pomme de terre avaient permis de recueillir de l'information sur la conformité des promoteurs et des producteurs. Par contre, les méthodes employées cette année-là pour la vérification relative au maïs consistaient

principalement en entrevues avec les promoteurs et en examens de documents, afin de vérifier l'information communiquée aux producteurs et au personnel des ventes des entreprises sur les pratiques visant à prévenir l'apparition de la résistance des insectes, de même que leurs procédures de surveillance. En 2002, l'Agence a interviewé 14 producteurs de maïs résistant aux insectes et prélevé des échantillons de maïs dans les champs. Son rapport indique que le taux de conformité aux conditions visant à prévenir l'apparition de la résistance des insectes était moins élevé que celui relevé lors des enquêtes déjà menées par l'industrie sur sa propre conformité. Cette constatation a amené l'Agence à conclure qu'il était important de poursuivre sa propre surveillance des producteurs.

4.76 L'Agence nous a dit qu'elle préparait un projet pilote ayant pour objectif de vérifier la conformité d'un échantillon de 100 producteurs de maïs, y compris le prélèvement d'échantillons de maïs dans les champs. En prévision de ce projet, elle a donné à ses inspecteurs une formation au sujet de cette nouvelle activité. La participation des producteurs de maïs sera volontaire parce que c'est aux promoteurs plutôt qu'aux producteurs que l'Agence impose les conditions concernant la gestion de la résistance des insectes. Comme l'Agence a recueilli peu d'informations jusqu'ici sur la conformité des producteurs, nous avons conclu que ses vérifications des conditions de dissémination du maïs en milieu ouvert ne lui ont pas encore permis de vérifier entièrement la conformité aux conditions imposées pour prévenir l'apparition de la résistance des insectes. À notre avis, il est important d'évaluer la conformité des producteurs si l'on veut déterminer la conformité à ces conditions.

4.77 **Recommandation.** L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait mener à terme ses activités visant à élaborer et à mettre en œuvre une approche systématique pour vérifier la conformité aux conditions dont elle assortit la dissémination en milieu ouvert de végétaux à caractères nouveaux résistant aux insectes.

Réponse de l'Agence. L'Agence continuera de veiller à ce qu'aucune autorisation ne soit accordée à l'égard d'une culture résistante aux insectes sans qu'un plan de gestion de résistance soit exigé et à ce que les promoteurs respectent cette condition. L'Agence est un chef de file mondial en matière de stratégies de gestion de la résistance des insectes et elle est reconnue au niveau international pour ses réalisations en ce domaine. L'Agence reconnaît qu'il est nécessaire de poursuivre ses efforts afin d'évaluer dans quelle mesure les producteurs respectent les plans de gestion de la résistance des insectes. Elle a déjà pris des mesures pour améliorer encore son programme de surveillance.

4.78 **Recommandation.** L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait demander l'autorisation légale d'exiger que les producteurs se conforment aux conditions de la dissémination en milieu ouvert.

Réponse de l'Agence. L'Agence accepte la recommandation. Comme on peut le lire dans le rapport, la loi lui confère le pouvoir d'obliger les entreprises semencières à respecter la partie V du *Règlement sur les semences*. De plus, l'Agence examinera quelles sont les possibilités en ce qui touche les pouvoirs dont elle aurait besoin pour obliger les producteurs à se conformer à la réglementation.

Élaboration d'une approche pour les cultures tolérantes aux herbicides

4.79 L'Agence a adopté une approche différente pour les VCN tolérants aux herbicides. Leur utilisation permet aux producteurs de pulvériser les champs avec certains herbicides et de détruire les mauvaises herbes sans risquer de nuire à leurs cultures. De concert avec l'industrie, l'Agence a conçu des approches pour la gestion des cultures tolérantes aux herbicides. Elle a en outre décidé récemment d'exiger des promoteurs qu'ils élaborent des « plans de gestion des cultures tolérantes aux herbicides » pour les nouveaux VCN tolérants aux herbicides. L'Agence indique que, de concert avec l'industrie, elle a entrepris d'élaborer des plans de gestion semblables pour les VCN tolérants aux herbicides, qui sont déjà autorisés. Les promoteurs devront soumettre ces plans à l'Agence pour examen et approbation, mais contrairement aux VCN résistants aux insectes, leur mise en application sera volontaire. En outre, l'Agence nous a dit que si l'approche volontaire ne débouche pas sur une gestion satisfaisante des VCN tolérants aux herbicides, elle rendra obligatoire l'application des plans. En conséquence, nous croyons que l'Agence devra veiller à ce que les plans et tous les rapports sur leur mise en œuvre soient suffisamment détaillés pour lui permettre de déterminer si cette approche donne lieu à une gestion satisfaisante des VCN tolérants aux herbicides.

4.80 **Recommandation.** L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait mener à terme ses activités de conception, d'exécution et de surveillance des « plans de gestion des cultures tolérantes aux herbicides » afin de s'assurer que son approche donne lieu à une gestion satisfaisante des végétaux à caractères nouveaux tolérants aux herbicides.

Réponse de l'Agence. L'Agence accepte la recommandation et poursuivra ses efforts en vue de mettre en œuvre les plans de gestion des cultures tolérantes aux herbicides. Elle est reconnue comme un chef de file mondial à cet égard et a déjà atteint un niveau appréciable de collaboration de la part des entreprises, des groupes de producteurs et de la collectivité scientifique. Elle consolidera cette approche pour s'assurer d'une gestion efficace des VCN tolérants aux herbicides.

Cadre de réglementation

Nécessité de clarifier le cadre de réglementation

4.81 Nous nous attendions à ce que le cadre de réglementation de l'Agence canadienne d'inspection des aliments lui confère clairement les pouvoirs requis pour ses décisions et activités de réglementation des végétaux à caractères nouveaux (VCN). Notre vérification a permis de constater l'existence de situations qui donnent à penser que l'Agence devrait envisager de clarifier et de renforcer le cadre de réglementation des VCN.

4.82 Voici quelques exemples où il peut être nécessaire de clarifier le cadre de réglementation des VCN :

- La partie V du *Règlement sur les semences* définit la dissémination en milieu ouvert comme une dissémination qui n'est soumise à aucune restriction. En revanche, elle habilite aussi le Ministre à imposer des conditions pour la dissémination en milieu ouvert afin de gérer les risques pour l'environnement. Il se peut que l'Agence doive préciser qu'elle a le pouvoir de limiter la dissémination en milieu ouvert à certaines régions du Canada, comme c'est actuellement le cas pour certains VCN.
- Le *Règlement* confère le pouvoir d'imposer aux promoteurs des conditions portant sur la gestion des risques pour l'environnement. Pour leur part, les promoteurs exigent des producteurs qu'ils respectent certaines de ces conditions. Par contre, l'Agence n'est pas habilitée à faire respecter les conditions que les promoteurs imposent aux producteurs.
- Le *Règlement* prévoit très peu de moyens de faire respecter les conditions imposées aux promoteurs en vue de protéger l'environnement. L'Agence peut leur faire parvenir des lettres d'avertissement, annuler les autorisations relatives aux VCN ou refuser d'examiner toute nouvelle demande. Les deux dernières mesures ont des conséquences très graves pour les promoteurs. L'Agence n'a jamais refusé d'examiner des demandes subséquentes et elle affirme n'avoir jamais eu de motif d'annuler une autorisation de dissémination en milieu ouvert.
- Le gouvernement a récemment instauré une politique de synchronisation des autorisations relatives aux VCN en vertu de la *Loi sur les semences*, de la *Loi sur les aliments et drogues* et de la *Loi relative aux aliments du bétail*. Il visait par là à prévenir la contamination des aliments ou des aliments du bétail par des VCN non approuvés. Son pouvoir de synchroniser les décisions en vertu de ces trois lois n'est pas clairement établi.

4.83 **Recommandation.** L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait envisager de clarifier le cadre de réglementation des végétaux à caractères nouveaux afin de renforcer sa capacité à exécuter son programme de réglementation de manière satisfaisante.

Réponse de l'Agence. L'Agence accepte cette recommandation et examinera les moyens de rendre plus clair le cadre de réglementation relatif à la dissémination de VCN dans l'environnement. Elle continuera aussi de

mettre ses directives à jour. En 2002 et plus récemment en 2004, l'Agence a pris des mesures pour renforcer ses directives afin de tenir compte des connaissances scientifiques nouvelles et de celles que procure l'expérimentation des VCN.

Renseignements commerciaux confidentiels

Protection inadéquate des renseignements commerciaux confidentiels

4.84 Les promoteurs qui demandent l'autorisation de disséminer des végétaux à caractères nouveaux en milieu confiné ou ouvert fournissent à l'Agence canadienne d'inspection des aliments des renseignements commerciaux qu'ils considèrent confidentiels. Les promoteurs estiment qu'il s'agit de renseignements commerciaux exclusifs et délicats. Toute publication ou divulgation non autorisée pourrait avoir une incidence sur la compétitivité des entreprises ou sur leurs intérêts commerciaux. Pour l'Agence, il s'agit d'information de nature particulièrement délicate qui, si elle était dévoilée, pourrait causer un grave préjudice ou entraîner des pertes économiques pour les entreprises et susciter de graves embarras. La capacité de l'Agence de réglementer les végétaux à caractères nouveaux pourrait aussi s'en trouver diminuée.

4.85 Nous nous attendions à ce que le Bureau de la biosécurité végétale de l'Agence applique des mesures de sécurité appropriées pour protéger les renseignements commerciaux confidentiels. Cela signifie que le Bureau de la biosécurité végétale devrait se conformer à la Politique du gouvernement sur la sécurité, qui est entrée en vigueur en février 2002, ainsi qu'à la politique sur la sécurité (1998) et aux lignes directrices à l'intention des employés et des gestionnaires (1999) de l'Agence. Nous avons donc examiné dans quelle mesure le Bureau de la biosécurité végétale se conforme à ces politiques et lignes directrices.

4.86 Lors de notre vérification, nous avons constaté que le Bureau de la biosécurité végétale appliquait certaines mesures de sécurité afin de contrôler l'accès aux renseignements commerciaux confidentiels. Il prenait au sérieux sa responsabilité de protéger les renseignements, mais nous avons constaté qu'il ne se conformait pas à d'importants aspects de la Politique du gouvernement sur la sécurité ni aux lignes directrices et à la politique sur la sécurité de l'Agence même. Ainsi, la direction du Bureau de la biosécurité végétale n'avait pas évalué officiellement le caractère délicat de l'information qu'il avait en sa possession ni les menaces et risques connexes. Une telle évaluation s'impose si l'on veut cerner les mesures à prendre pour protéger adéquatement cette information. En outre, le Bureau de la biosécurité végétale classifiait (marquait) rarement, conformément aux exigences de l'Agence ou du gouvernement, les renseignements commerciaux confidentiels qu'il recevait des promoteurs, ou ses propres analyses de ces données. Qui plus est, nous avons constaté que les gestionnaires du Bureau de la biosécurité végétale connaissaient mal ces aspects clés de leurs responsabilités relatives à la sécurité. Cette lacune était en grande partie attribuable au fait qu'ils n'avaient pas reçu de formation officielle à jour sur les politiques et les procédures en matière de sécurité.

4.87 Nos procédés de vérification n'étaient pas conçus pour déterminer si des renseignements commerciaux confidentiels avaient été compromis et aucune information à cet effet n'a été portée à notre attention. La non-conformité à des aspects importants de la Politique du gouvernement sur la sécurité ainsi que des lignes directrices et de la politique de l'Agence en matière de sécurité nous a toutefois amenés à conclure que le Bureau de la biosécurité végétale ne protégeait pas comme il se doit les renseignements commerciaux confidentiels fournis par les promoteurs, ni ses propres analyses de ces données. Cependant, après que nous lui avons fait part de nos préoccupations, l'Agence a commencé à améliorer son programme de sécurité.

4.88 **Recommandation.** L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait, d'ici six mois, examiner officiellement les pratiques du Bureau de la biosécurité végétale en matière de sécurité et donner une formation officielle pertinente à tout son personnel.

Réponse de l'Agence. L'Agence prend au sérieux son obligation de protéger les renseignements commerciaux confidentiels et on ne lui a présenté aucune information indiquant que des renseignements commerciaux confidentiels ont été compromis. Au moment de la vérification, les documents contenant ces renseignements étaient conservés dans une pièce distincte à accès réservé ou dans des armoires verrouillées. Les données concernant les évaluations de l'Agence étaient enregistrées dans une base de données protégée, sur un serveur distinct à accès réservé. De plus, l'Agence a récemment pris des mesures pour améliorer ses pratiques de sécurité en indiquant plus clairement la classification des documents. Enfin, elle s'est engagée à effectuer un examen officiel de ses pratiques de sécurité, à prendre, au besoin, d'autres mesures ainsi qu'à donner une formation supplémentaire au personnel du Bureau de la biosécurité végétale.

4.89 **Recommandation.** L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait, d'ici un an, s'assurer que les pratiques du Bureau de la biosécurité végétale en matière de sécurité sont conformes à ses propres exigences sur le plan de la sécurité ainsi qu'à celles de la Politique du gouvernement sur la sécurité.

Réponse de l'Agence. L'Agence accepte cette recommandation. Elle est convaincue que, grâce aux mesures de sécurité existantes et aux mesures renforcées qui sont prises, elle se conformera en tout à la Politique du gouvernement sur la sécurité.

Conclusion

4.90 Nous nous sommes employés à établir si le cadre de réglementation de l'Agence canadienne d'inspection des aliments à l'égard des végétaux à caractères nouveaux (VCN) est conforme à certains éléments de la politique de réglementation du gouvernement. Nous avons décelé des faiblesses dans la conformité à certains éléments clés de cette politique et nous avons conclu qu'il pourrait y avoir des risques pour l'environnement qui échappent à l'évaluation. Certains aspects du cadre de réglementation des végétaux à caractères nouveaux nous préoccupaient également. En particulier, nous avons conclu ce qui suit.

- Du fait que certains VCN importés risquent d'échapper au processus de réglementation, l'Agence n'administre pas le programme de réglementation des VCN de manière à atteindre ses objectifs en ce qui concerne les risques environnementaux.
- L'Agence n'a pas recensé formellement ou systématiquement les risques que les VCN ornementaux pourraient présenter pour l'environnement. Nos constatations nous portent aussi à croire que des VCN ornementaux pourraient être présents au Canada.
- Les vérifications de l'Agence quant au respect des conditions de dissémination en milieu ouvert du maïs résistant aux insectes ne lui ont pas encore permis d'établir tout à fait la conformité aux conditions qu'elle impose pour la dissémination en milieu ouvert de VCN résistant aux insectes.
- L'Agence devra peut-être clarifier certains des pouvoirs que la partie V du *Règlement sur les semences* confère au Ministre.

4.91 Nous avons vérifié si le programme de réglementation des VCN de l'Agence est géré et exécuté de façon à assurer la qualité et l'uniformité. Nous avons conclu que l'Agence n'a pas conçu ou mis en œuvre de façon satisfaisante des procédures de gestion de la qualité qui puissent assurer la qualité et l'uniformité de ses évaluations des demandes de dissémination de VCN en milieu ouvert.

4.92 Notre objectif final consistait à déterminer si l'Agence gère son programme de réglementation des VCN de manière transparente, équitable et responsable, tout en protégeant les renseignements commerciaux confidentiels fournis par les promoteurs. Nous avons conclu ce qui suit.

- L'Agence ne protégeait pas adéquatement les renseignements fournis par les promoteurs au Bureau de la biosécurité végétale. La divulgation de ces renseignements par inadvertance pourrait nuire à la capacité de l'Agence à réglementer les VCN.
- D'après notre examen de la documentation versée en dossier, l'Agence n'est pas transparente quant à la manière dont elle s'acquitte de l'obligation, prévue dans la partie V du *Règlement sur les semences*, d'évaluer les effets nocifs à long terme sur l'environnement avant d'autoriser la dissémination de VCN en milieu ouvert.

4.93 Notre vérification a porté sur les processus que l'Agence canadienne d'inspection des aliments avait instaurés pour assumer ses responsabilités à l'égard de la réglementation des végétaux à caractères nouveaux. Nos procédés de vérification n'étaient cependant pas conçus pour déterminer si des végétaux à caractères nouveaux non déclarés et non décelés entraient au Canada, si des végétaux ornementaux à caractères nouveaux non autorisés étaient présents au Canada ou si l'Agence avait approuvé des végétaux à caractères nouveaux qui n'auraient pas dû l'être. Aucune information ne nous a amenés à croire que de telles situations se soient produites.

4.94 Néanmoins, nos constatations laissent présager la nécessité de renforcer certains aspects importants des processus de réglementation des végétaux à caractères nouveaux par l'Agence. Comme la prochaine génération de tels végétaux pourrait présenter des risques nouveaux et plus complexes pour l'environnement, il est important que l'Agence donne suite à nos recommandations si elle veut être en mesure de relever ces défis.

À propos de la vérification

Objectifs

Nous avions trois objectifs de vérification :

- Déterminer si le cadre de réglementation de l'Agence canadienne d'inspection des aliments à l'égard des végétaux à caractères nouveaux (VCN) est conforme à certains éléments de la politique de réglementation du gouvernement.

  La politique de réglementation du gouvernement prescrit entre autres que les activités du programme de réglementation favorisent l'atteinte des buts de celui-ci et que les responsables de la réglementation repèrent et gèrent les risques de manière fiable. Nous avons aussi évalué si la loi habilitant l'Agence canadienne d'inspection des aliments ou ses règlements d'application l'autorisaient à exercer les activités et à prendre les décisions relatives au programme de réglementation des VCN.
- Établir si le programme de réglementation des VCN de l'Agence est géré et exécuté de façon à assurer la qualité et l'uniformité. La politique de réglementation du gouvernement prescrit aux organismes de réglementation de concevoir et d'appliquer des particularités et procédures destinées à régir et à contrôler l'exécution des programmes de réglementation. Elle prescrit en outre aux organismes de réglementation de documenter les mesures adoptées au cours du processus de prise de décision.
- Déterminer si l'Agence gère de manière transparente, équitable et responsable son programme de réglementation des VCN, tout en protégeant les renseignements commerciaux confidentiels fournis par les promoteurs.

Étendue et méthode

Notre vérification était axée sur la réglementation des végétaux à caractères nouveaux (VCN) par le Bureau de la biosécurité végétale de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. La loi habilitant l'Agence lui confère le mandat d'évaluer les risques environnementaux associés aux VCN avant d'approuver leur dissémination dans l'environnement. Nous n'avons pas conçu notre vérification de manière à pouvoir déterminer si l'Agence protégeait l'environnement de manière satisfaisante, car nous n'avons évalué ni la qualité des données scientifiques sur lesquelles l'Agence fonde ses évaluations, ni la rigueur scientifique de celles-ci.

Nos travaux ont consisté à :

- interviewer le personnel et les gestionnaires de l'Agence et diverses parties intéressées;
- examiner les politiques, les procédures et d'autres documents au besoin, la base de données électroniques de l'Agence et certains dossiers. Note : nous n'avons examiné aucun dossier ni activité ultérieurs au 30 septembre 2003.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts
Directrice principale : Ellen Shillabeer
Directrice : Frances Taylor

Katherine Barrett
Suzanne Beaudry
Ian Campbell
Raymond Kunce
Anthony Levita
Kathryn Nelson
Aureleo Reyes

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Mars 2004

Table des matières principale

	Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants
Chapitre 1	Conseil national de recherches Canada — La gestion de la recherche de pointe
Chapitre 2	Santé Canada — La réglementation des matériels médicaux
Chapitre 3	La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme
Chapitre 4	Agence canadienne d'inspection des aliments — La réglementation des végétaux à caractères nouveaux
Chapitre 5	Agence du revenu du Canada — Les vérifications des petites et moyennes entreprises
Chapitre 6	La gestion gouvernementale : utilisation de l'information financière
Chapitre 7	La gestion gouvernementale : étude du rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat

2004

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

MARS

Chapitre 5

Agence du revenu du Canada —
Les vérifications des petites
et moyennes entreprises

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de mars 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/1-5F
ISBN 0-662-76027-1

Chapitre

5

Agence du revenu du Canada

Les vérifications des petites et moyennes entreprises

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

La stratégie de vérification de l'observation de la loi par les petites et moyennes entreprises 3

Le programme de vérification des petites et moyennes entreprises 4

Objet de la vérification 5

Observations et recommandations 6

Gestion du risque 6

La gestion du risque doit être améliorée 7

Une information complète sur les risques pour l'assiette fiscale est nécessaire 8

Information sur l'observation 9

La détermination des taux de vérification n'est pas étayée 9

Le Programme de vérification aléatoire n'a pas produit les résultats souhaités 10

La surévaluation des demandes de remboursement de la TPS/TVH n'a pas été estimée 11

L'information sur les vérifications effectuées laisse à désirer 12

Évaluation du risque 14

Le Système de sélection informatisée des vérifications est utile 14

Les critères utilisés pour sélectionner les demandes de remboursement de la TPS/TVH à examiner doivent être validés 14

Conception et exécution des activités de vérification 16

L'affectation du personnel aux divers bureaux des services fiscaux devrait mieux refléter le risque 16

Les activités de vérification sont organisées en fonction de l'atteinte des taux de vérification 18

Les vérifications doivent être plus rigoureuses 19

Pénalités prévues par la loi 21

Conclusion 23

À propos de la vérification 25

Agence du revenu du Canada
Les vérifications des petites et moyennes entreprises

Points saillants

5.1 L'Agence du revenu du Canada ne dispose pas des ressources nécessaires pour mener des activités de vérification de l'observation dans tous les secteurs à la fois. Elle doit faire des compromis quand elle décide où affecter ses ressources pour écarter les menaces possibles à l'assiette fiscale. Pour ce faire, elle doit veiller à ce que tous les risques pour l'assiette fiscale soient relevés et pris en considération de façon uniforme.

5.2 L'Agence a pour objectif d'améliorer l'observation des lois fiscales. Toutefois, elle ne dispose pas de l'information nécessaire pour pouvoir mesurer l'observation au fil du temps et, par conséquent, l'efficacité de ses activités en la matière. Par exemple, l'Agence n'a pas estimé le montant de ses remboursements en trop de la taxe sur les produits et services et de la taxe de vente harmonisée (TPS/TVH). À l'heure actuelle, elle en est seulement à l'étape d'élaboration d'un cadre de mesure de l'observation.

5.3 La stratégie de vérification des petites et moyennes entreprises pourrait s'inspirer davantage du risque qu'elles posent. Dans chacun des bureaux des services fiscaux, le nombre d'employés affectés aux vérifications des petites et moyennes entreprises est établi en fonction de la population des divers segments de contribuables servis plutôt que du risque et de la complexité que présentent leurs affaires. Pour atteindre leurs objectifs de vérification, les bureaux des services fiscaux peuvent limiter jusqu'à 50 p. 100 de leurs vérifications à une à trois questions seulement. Ces vérifications restreintes prennent moins de temps à effectuer, mais elles ne permettent pas d'évaluer si, globalement, les contribuables respectent les lois fiscales. De plus, deux études menées par l'Agence ont révélé que 40 p. 100 des petites et moyennes entreprises vérifiées au cours d'une année donnée n'avaient que peu ou pas d'impôt ou de taxe pouvant être à risque selon le système informatisé d'évaluation du risque de l'Agence.

5.4 Les propres examens de l'assurance de la qualité de l'Agence montrent que les vérifications des petites et moyennes entreprises doivent être plus rigoureuses. Nous avons noté plusieurs domaines où les vérificateurs doivent apporter des améliorations, par exemple en ayant recours à des méthodes indirectes de vérification et en envisageant plus souvent l'application de pénalités.

Contexte et autres observations

5.5 En décembre 2003, le gouvernement a annoncé une réorganisation importante de certains ministères et organismes. Les services douaniers de l'Agence des douanes et du revenu du Canada ont été transférés à la nouvelle

Agence des services frontaliers du Canada. Le reste de l'organisation constitue maintenant l'Agence du revenu du Canada.

5.6 L'Agence définit les petites et moyennes entreprises comme incluant tous les travailleurs indépendants, les petites et moyennes sociétés, les sociétés de personnes et les fiducies. Les petites et moyennes entreprises comprennent quelque 4,5 millions de contribuables. L'impôt des travailleurs indépendants représentait presque 10 p. 100 des 90 milliards de dollars de recettes fiscales fédérales provenant de l'impôt des particuliers en 2003, alors que 36,5 p. 100 des 22 milliards de dollars de recettes fiscales fédérales provenant de l'impôt des sociétés cette année-là venaient des sociétés dont les revenus annuels bruts étaient inférieurs à 15 millions de dollars. Plus de 60 p. 100 des recettes nettes découlant de la taxe sur les produits et services et de la taxe de vente harmonisée (TPS/TVH), autres que la taxe perçue par les services des douanes sur les marchandises importées, proviennent des petites et moyennes entreprises.

5.7 Le secteur de la petite et moyenne entreprise croît en raison de la tendance à la hausse du travail indépendant. C'est aussi le secteur où l'on risque le plus de participer à des activités liées à l'économie clandestine.

5.8 Des systèmes informatisés d'évaluation du risque, ainsi que des vérificateurs chevronnés, sont actuellement mis à contribution pour repérer les contribuables qui n'observent pas la loi. Les vérifications des contribuables signalés par les systèmes comme étant très susceptibles de ne pas observer la loi provoquent l'établissement de nouvelles cotisations beaucoup plus élevées que les vérifications sélectionnées par d'autres moyens.

5.9 L'Agence a apporté des modifications aux critères d'évaluation du risque par ordinateur pour choisir quelles demandes de remboursement de la TPS/TVH feront l'objet d'une vérification. De plus, elle a mis sur pied plusieurs initiatives et projets pilotes visant à renforcer l'observation des dispositions législatives régissant la TPS/TVH. La validité des critères d'évaluation du risque et les résultats des nouvelles initiatives doivent maintenant être mesurés.

5.10 Il reste à l'Agence à effectuer un examen systématique des pénalités prévues par les lois fiscales afin d'en déterminer l'efficacité pour ce qui est d'améliorer l'observation et de gagner la confiance du public. Nous avons constaté que l'Agence a réduit une certaine pénalité qu'elle applique au versement en retard de l'impôt retenu par l'employeur sur le salaire des employés, mais qu'elle n'a pas la compétence législative pour le faire.

Réaction de l'Agence. L'Agence du Revenu du Canada est d'accord avec toutes nos recommandations, à l'exception d'une. Dans ses réponses, elle fournit de l'information de base et décrit les mesures qu'elle entend prendre pour mettre en œuvre les recommandations.

L'Agence croit qu'accepter une de nos recommandations portant sur une meilleure compréhension du comportement relatif à l'observation détournerait ses ressources d'autres activités et imposerait un fardeau aux contribuables qui respectent la loi.

Introduction

5.11 En décembre 2003, le gouvernement a annoncé une réorganisation importante de certains ministères et organismes. Les services douaniers de l'Agence des douanes et du revenu du Canada ont été transférés à la nouvelle Agence des services frontaliers du Canada. Le reste de l'organisation constitue maintenant l'Agence du revenu du Canada.

5.12 La majorité des entreprises exploitées au Canada appartiennent à la catégorie des petites et moyennes entreprises, selon la définition qu'en donne l'Agence du revenu du Canada. Selon l'Agence, ce secteur présente un risque plus élevé que la moyenne de ne pas respecter les exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de la *Loi sur la taxe d'accise*, comparativement à d'autres contribuables canadiens tels que les salariés. Par conséquent, nous nous attendions à ce que l'Agence ait une stratégie appropriée de vérification de l'observation dans ce secteur, ainsi que des mécanismes de vérification efficaces. La nécessité d'une telle stratégie est renforcée par une observation faite dans une étude effectuée pour le Comité technique de la fiscalité des entreprises du ministère fédéral des Finances sur la planification fiscale des petites entreprises :

> Les propriétaires de petites entreprises se disent souvent que, en raison des risques et de l'incertitude auxquels ils sont soumis en travaillant à leur propre compte, ils ont le droit d'organiser leurs affaires de façon à payer moins d'impôt que quelqu'un qui jouit des avantages d'un salaire régulier.

Le saviez-vous?

- Les revenus provenant de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers en 2003 : **90 milliards de dollars**

  Le pourcentage de ces revenus provenant des travailleurs autonomes : **près de 10 %**

- Les revenus provenant de l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés en 2003 : **22 milliards de dollars**

  Le pourcentage de ces revenus provenant de sociétés dont les revenus annuels bruts étaient inférieurs à 15 millions de dollars : **36,5 %**

- Revenus nets de la TPS/TVH en 2003 (autres que la taxe perçue par les douanes sur les biens importés) : **14 milliards de dollars**

  Le pourcentage de ces revenus provenant des petites et moyennes entreprises : **plus de 60 %**

5.13 L'Agence définit les petites et moyennes entreprises comme incluant tous les travailleurs indépendants, les petites et moyennes sociétés, les sociétés de personnes et les fiducies. Les petites sociétés comprennent les entreprises dont les revenus annuels déclarés sont inférieurs à un million de dollars. Les sociétés moyennes affichent des revenus annuels déclarés ne dépassant pas 250 millions de dollars. L'Agence estime qu'il y a environ 4,5 millions de petites et moyennes entreprises au Canada.

5.14 Le secteur de la petite et moyenne entreprise croît en raison de la tendance à la hausse du travail indépendant. C'est aussi le secteur où l'on risque le plus de participer à des activités liées à l'économie clandestine. Dans notre rapport d'avril 1999, au chapitre 2, Revenu Canada — L'Initiative visant l'économie clandestine, nous notions que l'économie clandestine donne naissance à l'évasion fiscale et qu'elle représente des pertes annuelles en recettes fiscales fédérales et provinciales estimées à 12 milliards de dollars. La promotion de l'observation des lois fiscales chez un groupe aussi grand et divers de contribuables constitue un défi pour l'Agence.

La stratégie de vérification de l'observation de la loi par les petites et moyennes entreprises

5.15 L'Agence cherche à promouvoir l'observation des lois fiscales par la communication, un service de qualité et des mesures d'exécution responsables. Par suite de ses activités, elle prévoit que les Canadiens paieront

l'impôt dûment exigible selon la loi et que l'assiette fiscale sera protégée. Pour réussir, l'Agence sait qu'elle doit utiliser différentes méthodes afin de cibler et régler efficacement les questions d'observation.

5.16 En avril 2001, l'Agence a lancé l'initiative Orientations futures afin de déterminer les éléments qui doivent être en place pour obtenir de bons résultats dans l'avenir. Dans le cadre de cette initiative, une série de rapports visant différents groupes de contribuables ont été rédigés. Pour les petites et moyennes entreprises, l'Agence entend augmenter ses activités de sensibilisation, étendre ses services électroniques, améliorer l'exactitude de ses activités de traitement et faire respecter la loi.

5.17 En particulier, elle s'est engagée à cibler ses mesures d'exécution de façon précise : c'est-à-dire se concentrer sur les contribuables qui n'observent pas la loi; déterminer rapidement les cas complexes d'inobservation; et les confier à des unités établies à cette fin. L'Agence s'est également engagée à communiquer avec les nouvelles entreprises afin de leur fournir une aide et des conseils opportuns ainsi que des renseignements leur permettant de recourir davantage au dispositif de production des déclarations de renseignements en direct et d'accéder à leur compte par le Web de façon sûre.

Le programme de vérification des petites et moyennes entreprises

5.18 Le programme de vérification des petites et moyennes entreprises est une composante de la stratégie générale de l'Agence en matière d'observation. Son mandat est de promouvoir l'observation de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de la *Loi sur l'accise* et de la *Loi sur la taxe d'accise* dans les petites et moyennes entreprises. La Direction de la vérification de la Direction générale des programmes d'observation est responsable de ce programme. De tous les programmes de vérification, le programme de vérification des petites et moyennes entreprises est celui qui compte le plus grand nombre d'employés; il se divise en unités qui se concentrent sur des entreprises de différentes tailles et sur différents impôts et taxes (voir la pièce 5.1). La Direction générale des cotisations et des recouvrements est chargée de repérer et de suivre les entreprises qui n'ont pas produit leurs déclarations de revenus ou qui ne se sont pas inscrites aux fins de la perception de la taxe sur les produits et services (TPS) ou de la taxe de vente harmonisée (TVH).

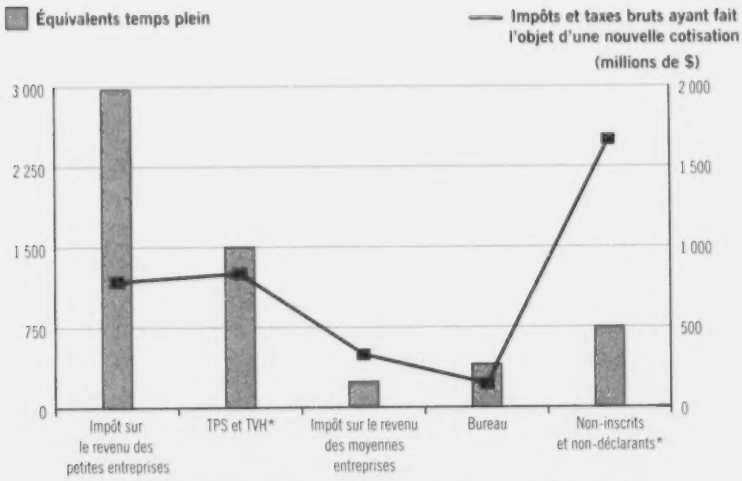
Taxe sur les produits et services (TPS) — Taxe imposée sur la plupart des biens et services utilisés au Canada, entrée en vigueur le 1er janvier 1991. Les produits d'épicerie de base, les loyers d'habitation et la plupart des services de santé et d'éducation en sont exemptés.

Taxe de vente harmonisée (TVH) — Taxe de vente unique qui a remplacé la TPS et la taxe de vente provinciale en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve-et-Labrador le 1er avril 1997.

5.19 Les vérificateurs et les agents du programme mènent des vérifications et d'autres activités liées à l'observation dans 44 bureaux des services fiscaux partout au pays. Le personnel de l'Administration centrale à Ottawa, avec l'appui de six bureaux régionaux, fournit une orientation relative au programme et des lignes directrices administratives aux bureaux des services fiscaux. À la Direction générale des programmes d'observation, la Direction des recherches sur l'observation et de la gestion d'entreprise fournit des services de recherches sur l'observation et d'évaluation du risque, services qui appuient le programme de vérification des petites et moyennes entreprises.

5.20 Les vérifications des déclarations de revenus et des déclarations de TPS/TVH sont combinées en ce qui concerne les particuliers qui déclarent des revenus inférieurs à 800 000 $. Pour les autres particuliers et toutes les

Pièce 5.1 Le programme de vérification des petites et moyennes entreprise, 2002-2003



*Cette composante comprend les petites et moyennes entreprises et les autres contribuables.

Source : Agence du revenu du Canada

sociétés, les vérificateurs spécialistes de l'impôt ou de la TPS/TVH effectuent leurs travaux séparément, bien que les vérifications puissent avoir lieu en même temps.

5.21 Au Québec, l'administration de la TPS par le ministère du Revenu du Québec (MRQ) est régie par un accord-cadre entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec daté du 1er juillet 1992. Plus d'une douzaine d'accords auxiliaires précisent les modalités d'application de différents éléments de l'administration fiscale. De nouvelles modalités d'exécution des activités de vérification sont entrées en vigueur le 8 août 2002. Elles prévoient que le MRQ suivra les politiques, procédures, normes et pratiques de l'Agence lorsqu'il vérifiera des dossiers. De plus, elles établissent le processus dans le cadre duquel l'Agence et le MRQ doivent coordonner leur stratégie de vérification annuelle.

Objet de la vérification

5.22 Les objectifs de la vérification étaient d'évaluer la mesure dans laquelle l'Agence :

- comprend le comportement des contribuables face à l'observation de la loi et affecte les ressources en tenant compte de tous les risques pour l'assiette fiscale;
- affecte les ressources disponibles pour les vérifications des petites et moyennes entreprises en fonction du risque d'inobservation;
- conçoit et mène des activités de vérification visant à éliminer l'inobservation dans les petites et moyennes entreprises;
- mesure les résultats de ses activités.

5.23 Bien que nous ayons examiné toutes les composantes du programme de vérification des petites et moyennes entreprises, nous nous sommes intéressés en particulier à celles concernant les vérifications de l'impôt sur le revenu des petites entreprises et les vérifications de la TPS/TVH. Ces composantes comptent plus de 75 p. 100 du personnel affecté au programme de vérification et elles sont responsables de la vérification de plus de 99 p. 100 des petites et moyennes entreprises au Canada. Des renseignements supplémentaires sur les objectifs, l'étendue, la stratégie et les critères de la vérification sont donnés à la fin du chapitre, à la rubrique **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

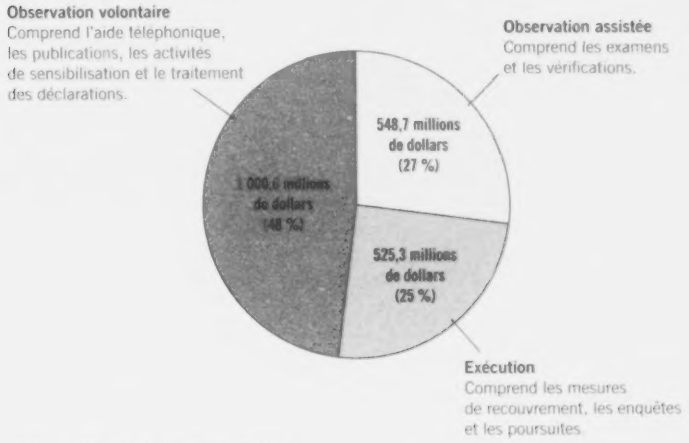
Gestion du risque

5.24 **Activités liées à l'observation.** Afin de savoir où affecter ses ressources pour l'observation, y compris l'importance des ressources à affecter aux vérifications des petites et moyennes entreprises, l'Agence du revenu du Canada doit avoir une vue d'ensemble des menaces à l'assiette fiscale et connaître quelle activité liée à l'observation est la plus efficace dans les circonstances. Elle a également besoin d'un processus rationnel lui permettant de répartir les ressources parmi une foule d'activités liées à l'observation.

5.25 L'inobservation des lois fiscales peut prendre la forme de la non-production d'une déclaration de revenus, de la non-inscription aux fins de la perception de la TPS/TVH, de l'indication inexacte de revenus ou de déductions dans la déclaration ou du non-versement de taxes et impôts dus. Ce sont là les risques pour l'assiette fiscale. Diverses raisons les expliquent : les contribuables peuvent ne pas connaître leurs obligations ni comprendre des parties de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de la *Loi sur la taxe d'accise*; ils peuvent donner une interprétation non prévue à la loi; ils peuvent sciemment frauder le fisc; ils peuvent commettre des erreurs dans leurs déclarations. Les raisons de l'inobservation varient d'un contribuable à l'autre en fonction des différents types de contribuables, de leur secteur d'activité et du niveau de leurs revenus.

5.26 L'Agence mène une combinaison d'activités d'éducation, de facilitation, de traitement, de vérification et d'exécution afin d'améliorer l'observation de la loi par les contribuables. De plus, elle suggère des modifications législatives au ministère des Finances. Les pénalités jouent également un rôle dans l'encouragement à l'observation. Dans son rapport annuel sur le rendement, l'Agence groupe ces activités dans trois grandes catégories — l'observation volontaire, la facilitation de l'observation et l'exécution — et elle indique la proportion de ressources affectées à chacune (voir la pièce 5.2). Le coût des activités liées à l'observation augmente en fonction de leur progression vers des activités d'exécution. Les vérifications, par exemple, sont des moyens coûteux de faire observer la loi.

Pièce 5.2 Les activités liées à l'observation et leur coût, 2002-2003



Source : Agence du revenu du Canada

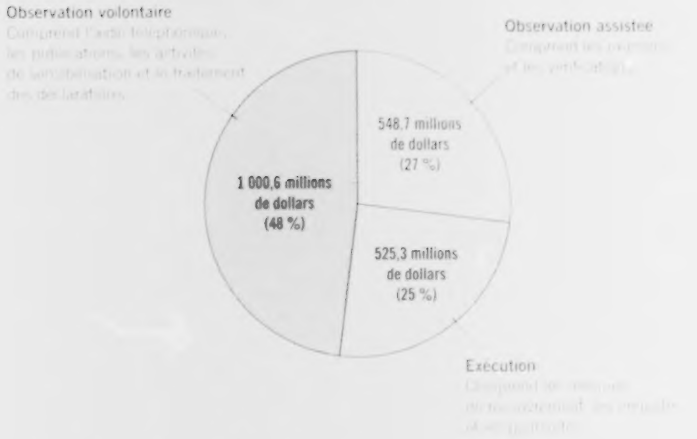
La gestion du risque doit être améliorée

5.27 La Direction des recherches sur l'observation et de la gestion d'entreprise de la Direction générale des programmes d'observation est le centre de liaison de l'Agence pour comprendre l'observation et évaluer les risques d'inobservation. Toutefois, de nombreux secteurs de l'Agence font des recherches sur les comportements face à l'observation, parfois en collaboration avec la Direction, parfois isolément.

5.28 Ces secteurs élaborent ensuite des stratégies en matière d'observation reposant sur leur perception du risque dans leur secteur particulier. Cependant, les activités liées à l'observation devraient tenir compte de l'ensemble des risques. Des décisions éclairées pourraient alors être prises quant à l'importance des ressources à affecter, par exemple, à l'examen des demandes du crédit d'impôt pour personnes handicapées, des demandes de remboursement de la TPS/TVH, du respect par les employeurs de leur obligation d'effectuer des retenues d'impôt sur le revenu, plutôt qu'à l'élaboration et à la réalisation de campagnes de sensibilisation ou à la présentation de séminaires aux nouveaux propriétaires d'entreprises.

5.29 L'Agence ne dispose pas des ressources nécessaires pour mener des activités de vérification de l'observation dans tous les secteurs à la fois. Elle doit faire des compromis lorsqu'elle décide où affecter les ressources pour écarter les menaces possibles à l'assiette fiscale. Elle doit évaluer les divers risques pour l'assiette fiscale et connaître le coût de son intervention tant pour elle que pour les contribuables. L'Agence n'a pas été en mesure de nous fournir une analyse globale du risque pour justifier la manière dont elle affecte ses ressources.

Pièce 5.2 Les activités liées à l'observation et leur coût, 2002-2003



Source : Agence du revenu du Canada

La gestion du risque doit être améliorée

5.27 La Direction des recherches sur l'observation et de la gestion d'entreprise de la Direction générale des programmes d'observation est le centre de liaison de l'Agence pour comprendre l'observation et évaluer les risques d'inobservation. Toutefois, de nombreux secteurs de l'Agence font des recherches sur les comportements face à l'observation, parfois en collaboration avec la Direction, parfois isolément.

5.28 Ces secteurs élaborent ensuite des stratégies en matière d'observation reposant sur leur perception du risque dans leur secteur particulier. Cependant, les activités liées à l'observation devraient tenir compte de l'ensemble des risques. Des décisions éclairées pourraient alors être prises quant à l'importance des ressources à affecter, par exemple, à l'examen des demandes du crédit d'impôt pour personnes handicapées, des demandes de remboursement de la TPS/TVH, du respect par les employeurs de leur obligation d'effectuer des retenues d'impôt sur le revenu, plutôt qu'à l'élaboration et à la réalisation de campagnes de sensibilisation ou à la présentation de séminaires aux nouveaux propriétaires d'entreprises.

5.29 L'Agence ne dispose pas des ressources nécessaires pour mener des activités de vérification de l'observation dans tous les secteurs à la fois. Elle doit faire des compromis lorsqu'elle décide où affecter les ressources pour écarter les menaces possibles à l'assiette fiscale. Elle doit évaluer les divers risques pour l'assiette fiscale et connaître le coût de son intervention tant pour elle que pour les contribuables. L'Agence n'a pas été en mesure de nous fournir une analyse globale du risque pour justifier la manière dont elle affecte ses ressources.

Une information complète sur les risques pour l'assiette fiscale est nécessaire

5.30 La Direction des recherches sur l'observation et de la gestion d'entreprise est en train d'élaborer un cadre de mesure de l'observation. Il s'agit d'une initiative importante. L'Agence considère le cadre comme la base de l'étude sur l'observation. Le cadre devrait exposer les concepts ainsi que les définitions opérationnelles qui guideront la planification, la surveillance et la communication des recherches sur l'observation. De plus, la Direction prévoit intégrer les résultats des travaux pertinents de vérification de l'observation effectués par tous les secteurs de l'Agence et les résultats des recherches faites à l'extérieur de l'Agence.

5.31 Dans le contexte du cadre, la Direction est en train d'élaborer un système d'information sur la mesure de l'observation permettant de recueillir et gérer des données sur les mesures qui, selon l'Agence, montrent que la loi est respectée. Toutefois, il est trop tôt pour déterminer si le cadre de mesure de l'observation et le système qui s'y rapporte produiront l'information complète sur l'observation qui est nécessaire pour la gestion stratégique des programmes fiscaux à l'Agence, ou s'ils aideront à fournir des mesures clés de l'observation permettant de connaître l'efficacité générale de l'Agence dans l'amélioration de l'observation.

5.32 **Recommandation.** L'Agence du revenu du Canada devrait veiller à ce que tous les risques pour l'assiette fiscale soient relevés et pris en considération de façon uniforme pour justifier la manière dont elle affecte ses ressources. Elle devrait envisager de se doter d'une fonction de gestion globale du risque ou d'un centre de responsabilité pour la gestion du risque.

Réponse de l'Agence. L'Agence du revenu du Canada (l'Agence) reconnaît qu'il importe de cerner et d'examiner de façon uniforme les menaces auxquelles l'assiette fiscale est confrontée au moment de l'affectation des ressources disponibles. En conséquence, nous convenons qu'il est nécessaire de valider et de mettre à jour périodiquement les renseignements sur les risques au chapitre de l'observation afin de prendre des décisions éclairées.

L'Agence dispose d'un processus global de gestion des risques basé sur les éléments clés suivants : cerner l'inobservation et faire la distinction entre les contribuables qui observent la loi et ceux qui y contreviennent; comprendre les facteurs à l'origine de l'inobservation ou permettant celle-ci; prioriser les enjeux d'inobservation en fonction de l'évaluation des risques; élaborer des démarches ciblées mettant l'accent sur les facteurs sous-jacents de l'inobservation, propres à maintenir l'acquis; optimiser les partenariats stratégiques et mesurer le succès en termes d'accroissement de l'observation, tout en perfectionnant nos démarches grâce à l'apprentissage continu.

Le Bureau du vérificateur général souligne que l'Agence est en train de mettre au point un cadre de mesure de l'observation et reconnaît qu'il s'agit là d'une initiative importante. Lorsqu'il sera entièrement élaboré, ce cadre nous permettra de suivre de près les tendances générales en matière d'observation et d'étudier l'efficacité d'un programme ou d'une initiative donnés dans ce domaine. L'Agence entreprend également un examen exhaustif de ses

méthodes de perception fiscale. Cet examen portera sur la façon dont la gestion des risques est abordée dans l'ensemble de l'Agence sous l'angle des programmes et dans une optique interfonctionnelle et stratégique. L'examen portera aussi sur d'autres facteurs, outre les risques, qui déterminent l'affectation des ressources.

Les résultats de ces initiatives aideront l'Agence à améliorer sa gestion globale des risques et à élaborer de meilleures stratégies en matière d'observation. Ils seront aussi utilisés pour les discussions futures sur le bien-fondé de la mise en œuvre d'un centre de responsabilité unique pour la gestion des risques.

Information sur l'observation

5.33 L'Agence reconnaît dans son rapport sur le rendement que bien comprendre les comportements face à l'observation :

- aide à déterminer la bonne combinaison d'activités liées à l'observation;
- constitue un point de référence au regard duquel l'Agence peut mesurer l'efficacité de ses activités visant à promouvoir l'observation volontaire;
- permet de repérer les contribuables qui présentent un risque plus élevé d'inobservation.

La détermination des taux de vérification n'est pas étayée

5.34 En 2001, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a effectué un examen des ressources et de la gestion de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Le Secrétariat soulignait que l'Agence avait établi ce qu'elle estimait être des taux de vérification optimaux pour les activités de vérification, reposant sur des recherches sur l'observation effectuées par elle et sur l'expérience acquise, et il concluait que des ressources de vérification supplémentaires produiraient des recettes fiscales supplémentaires. Nous convenons que des ressources de vérification supplémentaires sont susceptibles de générer des recettes supplémentaires. Toutefois, les fonctionnaires de l'Agence n'ont pu nous fournir de définition du « taux de vérification optimal », ni de preuves qu'ils ont déterminé un tel taux.

5.35 Par suite de l'examen des ressources et de la gestion, l'Agence a reçu des fonds en vue d'ajouter jusqu'à 1 860 employés à la fonction de vérification. Cette augmentation d'effectif s'applique à tous les programmes de vérification, y compris les vérifications des petites et moyennes entreprises, et elle doit être mise en oeuvre au cours d'une période de cinq ans. Les nouveaux fonds ont été accordés à condition que l'Agence augmente ses taux de vérifications et produise des recettes fiscales supplémentaires. L'Agence a déterminé des objectifs de taux de vérification pour cette période de cinq ans en fonction de l'effectif prévu pour plusieurs composantes du programme. La pièce 5.3 indique les taux de vérification prévus en 2005-2006 et les taux de vérification estimés pour 2000-2001 et 2002-2003 en ce qui concerne le programme de vérification des petites et moyennes entreprises.

5.36 En raison des ressources supplémentaires, l'Agence prévoyait que les recettes fiscales brutes augmenteraient de 3,2 milliards de dollars au cours des cinq ans en question. Elle n'a pas réparti l'augmentation par composante du programme de vérification. Par conséquent, des taux de vérification précis

Pièce 5.3 Taux de vérification estimés et prévus pour le programme de vérification des petites et moyennes entreprises

Programme de vérification	Population estimée de contribuables /inscrits	Taux de vérification (en pourcentage de la population)		
		Estimé 2000-2001	Estimé 2002-2003	Prévu 2005-2006
Impôt sur le revenu des petites entreprises (particuliers)	2 820 000	0,68	1,01	1,16
Impôt sur le revenu des petites entreprises (sociétés)	1 318 000	0,87	0,99	1,26
TPS/TVH	2 161 000	0,80	1,04	1,38
Impôt sur le revenu des moyennes entreprises	5 500	12,00	21,80	20,80

Source : Agence du revenu du Canada

ont été fixés pour le programme de vérification des petites et moyennes entreprises, mais sans objectifs correspondants pour les recettes.

Le Programme de vérification aléatoire n'a pas produit les résultats souhaités

5.37 La Direction de la vérification de la Direction générale des programmes d'observation fait également des recherches sur l'observation. Le Programme de vérification aléatoire est l'une de ses principales initiatives, menée en collaboration avec la Direction des recherches sur l'observation et de la gestion d'entreprise. Ce programme, commencé en 1999, vise à déterminer le degré d'inobservation dans une population donnée de petites et moyennes entreprises ainsi que la nature et la cause de l'inobservation. Pour ce faire, on vérifie un échantillon de contribuables ou d'inscrits sélectionnés de façon aléatoire. Les résultats des vérifications sélectionnées de façon aléatoire peuvent fournir de l'information sur l'observation qui n'est pas disponible dans le cadre des vérifications habituelles, sélectionnées en fonction d'un risque quelconque.

5.38 Étant donné les ressources dont on dispose dans le cadre du Programme de vérification aléatoire, on s'est concentré sur des segments de la population des petites et moyennes entreprises, ou sur un impôt ou taxe ou une catégorie de contribuables en particulier chaque année. Pour comparer le comportement face à l'observation des particuliers, des sociétés et des inscrits aux fins de la TPS/TVH oeuvrant dans différents secteurs d'activité, au fil du temps, l'Agence a besoin d'un plan à long terme et détaillé pour orienter le Programme de vérification aléatoire. À l'heure actuelle, elle n'a pas déterminé, sauf pour le prochain exercice, les segments précis de la population visés par le programme.

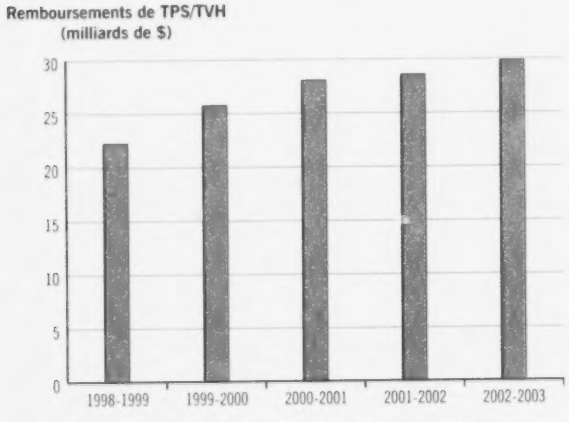
5.39 L'Agence a achevé son analyse du Programme de vérification aléatoire de 1999, qui visait les vérifications des déclarations de revenus et de TPS/TVH de 1996 à 1999, à l'été de 2003 seulement. L'analyse des résultats des années suivantes n'a pas commencé. L'Agence nous a dit que les problèmes posés par la saisie des données, l'exécution des vérifications et l'élaboration d'une définition acceptable de ce qui constitue de l'inobservation ont entraîné des retards dans l'analyse et la communication des résultats. L'Agence a suspendu le Programme de vérification aléatoire pour l'exercice courant afin de permettre aux fonctionnaires d'apporter les correctifs nécessaires et de faire le point.

La surévaluation des demandes de remboursement de la TPS/TVH n'a pas été estimée

5.40 L'Agence doit connaître, entre autres, l'importance des recettes à risque selon toute probabilité pour chaque genre d'inobservation afin de pouvoir déterminer une stratégie appropriée pour réduire la perte. Les paiements en trop de remboursements de TPS/TVH sont un exemple : certains inscrits demandent de plus gros remboursements que ceux auxquels ils ont droit, pour diverses raisons. Il se peut qu'ils comprennent mal les règles fiscales, qu'ils commettent des erreurs de calcul et de système, ou qu'ils veuillent sciemment frauder le fisc.

5.41 En 2002-2003, l'Agence a reçu 2,6 millions de demandes de remboursement de la TPS/TVH, pour lesquelles elle a versé 29,8 milliards de dollars. Elle a vérifié 1,6 p. 100 de ces demandes avant d'effectuer les versements et elle a trouvé des demandes surévaluées d'une valeur de 247 millions de dollars. L'Agence n'a pas estimé la surévaluation possible des 98,4 p. 100 de demandes qui ont fait l'objet d'une évaluation du risque, mais qui n'ont pas été vérifiées. La pièce 5.4 indique les remboursements de TPS/TVH versés par l'Agence au cours des cinq dernières années.

Pièce 5.4 Remboursements de TPS/TVH versés au cours des cinq dernières années



Source : Comptes publics du Canada et Agence du revenu du Canada

5.42 Des 42 000 demandes de remboursement (ou 1,6 p. 100) vérifiées en 2002-2003, 262 ont été choisies de façon quelque peu aléatoire parmi le 1,5 million de demandes considérées par l'Agence comme présentant peu de risques d'erreur ou n'en présentant pas du tout. La vérification de ces 262 demandes de remboursement a révélé que 42 d'entre elles étaient surévaluées d'environ un million de dollars en tout. L'Agence vérifie les demandes sélectionnées de façon quelque peu aléatoire afin de comprendre le comportement des inscrits et d'évaluer l'efficacité du système de sélection des vérifications. Elle pourrait modifier le processus de sélection de ces genres de vérifications pour qu'il repose sur une base statistique appropriée, et établir un plan d'échantillonnage complet, avec des échantillons d'une taille convenable, pour être en mesure de faire des projections statistiques exactes du montant des demandes surévaluées.

L'information sur les vérifications effectuées laisse à désirer

5.43 L'Agence a en outre besoin d'une meilleure information sur les résultats des vérifications afin de comprendre l'inobservation. À l'heure actuelle, le Système d'information de gestion de la vérification saisit diverses informations sur les vérifications, comme la raison de la sélection de la vérification, l'article de loi qui n'a pas été respecté et si le vérificateur a effectué une vérification complète ou restreinte. Toutefois, la saisie d'informations supplémentaires, comme la raison du redressement après vérification et la nature et la cause de l'inobservation selon le vérificateur, augmenterait la compréhension de l'inobservation. De plus, la comparaison de l'estimation de l'impôt ou de la taxe pouvant être à risque pour un contribuable avec les résultats réels de la vérification dès que celle-ci est terminée aiderait à la validation rapide du système qui produit cette estimation.

Impôt ou taxe pouvant être à risque — Différence entre l'impôt sur le revenu et la TPS/TVH qu'un particulier ou une société déclarent qu'ils doivent payer et le montant que l'Agence estime qu'ils doivent payer. L'Agence se sert d'une série de critères et d'autres informations pour en arriver à son estimation.

5.44 **Recommandation.** Afin de mieux comprendre le comportement des petites et moyennes entreprises face à l'observation et ainsi déterminer la bonne combinaison d'activités liées à l'observation, l'Agence du revenu du Canada devrait prendre les mesures suivantes :

- renforcer le Programme de vérification aléatoire en élaborant un plan pluriannuel de vérification de segments précis de la population et fixer les délais dans lesquels les travaux de vérification et l'analyse des résultats devront être effectués;
- élaborer des estimations statistiques valides de la valeur probable des surévaluations des demandes de remboursement de la TPS/TVH afin de pouvoir établir une stratégie en matière d'observation qui réduise les paiements en trop;
- saisir des informations supplémentaires sur les résultats des vérifications et les analyser pour mieux comprendre le comportement des contribuables, les raisons de l'inobservation et les méthodes de détection.

Réponse de l'Agence. L'Agence souscrit à la recommandation voulant qu'elle élabore un plan pluriannuel et fixe des délais pour l'exécution des

travaux du Programme de vérification aléatoire et l'analyse des résultats. Des mesures ont également été prises en vue d'améliorer l'intégrité des données recueillies.

L'Agence reconnaît l'importance critique de déceler les risques auxquels l'assiette fiscale est exposée et d'élaborer des stratégies efficaces. L'Agence dispose par exemple d'une stratégie visant l'observation en matière de TPS/TVH, qui offre services et soutien à ceux qui veulent se conformer à la loi, et qui prévoit en même temps des mesures d'exécution responsables permettant de relever et de régler les cas d'inobservation. Comme le reconnaît le Bureau du vérificateur général, l'Agence a mis en œuvre divers processus d'évaluation des risques pour déterminer la validité des demandes de remboursement avant que celles-ci ne soient réglées. Ces processus seront mis à l'essai et examinés afin d'être continuellement améliorés.

Différentes méthodes de mesure peuvent être utilisées pour quantifier l'observation. Il est reconnu partout dans le monde que ces méthodes ont toutes des avantages, des limites et une utilité propres. L'établissement d'estimations statistiquement valides de la surévaluation des demandes de remboursement exigerait qu'on réaffecte d'importantes ressources appartenant à d'autres activités d'observation et qu'on impose un fardeau aux contribuables qui observent la loi.

L'Agence convient du besoin de mieux comprendre le comportement des petites et moyennes entreprises en matière d'observation et continuera d'utiliser diverses méthodes pour déceler les risques au chapitre de l'observation et pour évaluer l'efficacité de ses programmes d'observation. Ces méthodes consisteront entre autres à suivre de près les données fiscales relatives aux indicateurs de changement socio-économique, à analyser les données et les résultats des programmes afin de dégager les tendances en matière d'observation et les facteurs de risque, à effectuer des examens par échantillonnage au hasard en vue de mesurer l'inobservation dans des secteurs particuliers, à évaluer les résultats de nos programmes pour nous assurer qu'ils atteignent les objectifs qui ont été fixés et à réaliser des sondages afin d'obtenir le point de vue du public sur l'observation. L'Agence continuera également d'analyser avec soin les études entreprises par le milieu universitaire et les travaux exécutés par d'autres administrations fiscales afin de mieux comprendre les défis que l'observation pose à l'administration fiscale.

L'Agence convient que des renseignements supplémentaires sur les résultats de vérification seraient utiles, et elle a cerné des améliorations possibles aux systèmes d'information actuels. Deux grands projets ont été entrepris en vue d'améliorer la disponibilité, l'uniformité et la fiabilité des données, entre autres la saisie de renseignements sur les cas d'inobservation dans le but de parfaire sa fonction d'établissement de profils de risque et de mieux cibler ses mesures d'observation.

Bien que des renseignements supplémentaires sur les résultats de vérification soient utiles pour comprendre les raisons de l'inobservation et cerner des méthodes de dépistage, ils en disent peu sur le comportement des

contribuables. En conséquence, l'Agence recourt également à la recherche sur l'opinion publique pour mieux comprendre la psychologie de l'observation de la législation fiscale et les facteurs qui influent sur le comportement des contribuables.

Évaluation du risque

5.45 Les vérifications ciblées réduisent directement le fardeau que constitue une vérification pour les entreprises respectueuses de la loi et elles tentent de faire que les mêmes règles s'appliquent à tous. Le principal élément d'un programme de vérifications ciblées est la concentration sur les secteurs à risque élevé. Cela signifie repérer les secteurs à risque élevé et sélectionner des contribuables à haut risque dans ces secteurs. L'Agence dispose de plusieurs systèmes conçus pour évaluer le risque d'inobservation dans la population des petites et moyennes entreprises.

Le Système de sélection informatisée des vérifications est utile

5.46 Le Système de sélection informatisée des vérifications évalue le risque d'inobservation dans les déclarations des particuliers, des sociétés et de TPS/TVH. Pour chaque déclaration de revenus produite et chaque inscrit aux fins de la TPS/TVH, le système calcule le montant d'impôt ou de taxe pouvant être à risque. Le système classe ensuite les contribuables selon le risque qu'ils présentent, soit faible, moyen ou élevé, et souligne les secteurs possibles d'inobservation. Les études menées par la Direction des recherches sur l'observation et la gestion d'entreprise pour valider et améliorer les résultats du système révèlent une relation positive entre son estimation de l'impôt ou taxe à risque et les nouvelles cotisations établies lorsqu'un contribuable est vérifié. Ces études concluent en outre que le jugement d'un vérificateur chevronné est quand même nécessaire pour évaluer le risque d'inobservation dans un dossier particulier.

5.47 À l'heure actuelle, le Système estime l'impôt ou taxe à risque pour chaque déclaration de revenus ou de TPS/TVH produite. Cela veut dire que les déclarations produites par des groupes avec lien de dépendance sont examinées séparément. Plutôt que d'estimer l'impôt ou taxe à risque pour tous les membres du groupe, auquel cas l'impôt ou taxe pouvant être à risque pourrait être supérieur à la somme de ses parties, le Système établit des estimations individuelles. De plus, l'Agence ne soumet pas les grandes sociétés de personnes et les fiducies au calcul de l'impôt à risque.

Les critères utilisés pour sélectionner les demandes de remboursement de la TPS/TVH à examiner doivent être validés

5.48 Avant de verser un remboursement de TPS/TVH, un système de traitement automatisé évalue chaque déclaration par rapport à une série de critères de risque. Environ 60 p. 100 des demandes de remboursement passent le test de tous les critères de sélection haut la main et les remboursements sont versés automatiquement. Les 40 p. 100 de demandes restantes, qui comptent pour environ 70 p. 100 de la valeur des demandes de remboursement reçues par l'Agence, sont transmises aux bureaux des services fiscaux afin que ceux-ci les soumettent à d'autres évaluations. Les ressources disponibles dans les bureaux des services fiscaux permettent de vérifier

4 p. 100 des demandes transmises, ou 1,6 p. 100 de toutes les demandes reçues.

5.49 À l'heure actuelle, les critères de risque utilisés pour transmettre des demandes de remboursement aux bureaux des services fiscaux font que de nombreux bureaux reçoivent beaucoup plus de demandes qu'ils ne peuvent traiter. Une étude effectuée par l'Agence a révélé qu'il était difficile de traiter tous les renvois aux bureaux des services fiscaux. Étant donné que les vérificateurs doivent examiner un grand nombre de demandes de remboursement, ils examinent chaque demande plus rapidement, augmentant ainsi la possibilité pour eux d'approuver une demande non justifiée ou frauduleuse sans effectuer une vérification.

5.50 L'Agence utilise le montant de la demande de remboursement comme un critère de risque. Ce critère est la source de la majorité des renvois de demandes aux bureaux des services fiscaux. Le personnel de l'Administration centrale a encouragé les bureaux des services fiscaux à constamment établir et maintenir des montants limites acceptables pour chaque inscrit. Malgré cela, le nombre de demandes renvoyées aux bureaux des services fiscaux demeure élevé.

5.51 L'Agence a apporté des changements aux critères de risque au cours des deux dernières années afin de les rendre plus pointus. Elle se propose d'évaluer ces nouveaux critères. Une mesure de l'efficacité des critères de sélection du Système de la TPS/TVH et des activités d'examen préalable des bureaux des services fiscaux est le nombre de fois que les vérifications entraînent un changement du montant demandé. En 2002-2003, les vérificateurs ont changé le montant demandé dans le cas de 56 p. 100 des demandes de remboursement vérifiées. En 2001-2002, cela s'est produit dans 55 p. 100 des cas.

5.52 Au cours des deux dernières années, des équipes spéciales dans chaque région et dans certains centres fiscaux ont en outre commencé à élaborer des profils d'inscrits aux fins de la TPS/TVH susceptibles d'être des fraudeurs du fisc et à suivre les entreprises qu'elles considèrent à risque élevé afin de repérer les demandes frauduleuses de remboursement de la TPS/TVH avant que les versements soient effectués. L'Agence n'a pas encore mesuré l'efficacité de ces activités.

5.53 L'Agence a récemment amélioré une de ses procédures de traitement des demandes de remboursement de la TPS/TVH. Par le passé, lorsqu'un inscrit ne pouvait être joint ou qu'il ne répondait pas à la demande d'information d'un vérificateur pour appuyer une demande, le vérificateur refusait tout simplement le remboursement. Les personnes sans scrupules se sont rendu compte rapidement que peu de demandes de remboursement faisaient l'objet d'une vérification et que, si leurs demandes étaient sélectionnées pour une vérification, elles pouvaient les abandonner sans conséquences. Selon les nouvelles procédures, les bureaux des services fiscaux doivent suivre les inscrits qui ne communiquent pas avec l'Agence lorsqu'on leur demande de le faire. Les fonctionnaires de l'Agence n'ont pas encore mesuré l'efficacité de ces nouvelles procédures.

5.54 En mars 2003, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a tenu des audiences sur la fraude relative à la TPS/TVH et sur la communication des pertes de fonds et de biens publics. Le rapport du Comité contenait cinq recommandations. On demandait notamment à l'Agence d'informer le Comité des initiatives et projets pilotes récents en vue de renforcer les activités de contrôle et d'application de la TPS/TVH. En réponse, l'Agence a décrit plusieurs activités, mais n'a pas fourni de renseignements sur la façon dont elle entend mesurer les résultats de ces activités.

5.55 **Recommandation.** L'Agence du revenu du Canada devrait améliorer ses systèmes de repérage des petites et moyennes entreprises irrespectueuses de la loi. En particulier, elle devrait :

- améliorer le Système de sélection informatisée des vérifications en reliant les déclarations des groupes de contribuables qui fonctionnent avec des liens de dépendance en vue de déterminer l'impôt ou la taxe pouvant être à risque et en ajoutant de l'information qui permette le calcul de l'impôt à risque des fiducies et des grandes sociétés de personnes;
- mener des études régulières pour valider l'efficacité des systèmes informatisés et manuels d'évaluation du risque.

Réponse de l'Agence. Le Système de sélection informatisée des vérifications (SSIV) de l'Agence fait actuellement le rapprochement des déclarations des parties ayant entre elles un lien de dépendance (par exemple les sociétés et les entreprises qu'elles contrôlent, les sociétés et leurs actionnaires). L'Agence convient d'étudier l'appariement des fiducies et des grandes sociétés de personnes dans les processus d'évaluation des risques, de même que la possibilité de cerner les risques que présentent les groupes liés.

L'Agence reconnaît qu'il importe de procéder à des études régulières pour valider l'efficacité des systèmes d'évaluation des risques informatisés et manuels. Des études visant à mesurer l'efficacité du SSIV et d'autres initiatives sont déjà exécutées régulièrement et continueront de l'être. Les études visent entre autres à analyser les anomalies relevées dans les cas individuels, à façonner de nouveaux critères pour le dépistage des cas d'inobservation, à valider et à parfaire les critères existants et à incorporer de nouvelles sources de données dans les systèmes d'évaluation des risques.

Conception et exécution des activités de vérification

L'affectation du personnel aux divers bureaux des services fiscaux devrait mieux refléter le risque

5.56 À quelques exceptions près, le nombre de vérificateurs affectés à un bureau des services fiscaux est proportionnel au nombre de contribuables de divers types servis par ce bureau. De cette façon, dans toutes les régions du pays, les contribuables d'un segment donné sont également susceptibles d'être vérifiés. Toutefois, selon l'information contenue dans le Système de sélection informatisée des vérifications, le montant moyen d'impôt ou de taxe pouvant être à risque varie selon les régions. Certains bureaux des services fiscaux doivent traiter avec des contribuables qui présentent généralement un risque

d'inobservation plus élevé, mais ils ne comptent pas plus de vérificateurs que les bureaux où les contribuables semblent plus respectueux de la loi.

5.57 De plus, l'Agence dispose de peu d'information sur la complexité des déclarations des contribuables. Elle estime le temps et le niveau d'expérience dont le vérificateur a besoin pour effectuer une vérification en fonction des revenus bruts déclarés par le contribuable. Toutefois, la complexité de la déclaration d'un contribuable et les risques qu'elle présente, plutôt que le niveau de revenu, augmentent le temps et le niveau d'expérience nécessaires pour effectuer la vérification. Nous craignons que, dans les régions du pays où le risque et la complexité sont plus grands, les vérificateurs examinent un plus petit pourcentage de dossiers complexes et à risque.

5.58 **Recommandation.** L'Agence du revenu du Canada devrait envisager la possibilité d'attribuer des cotes de complexité aux dossiers des petites et moyennes entreprises et d'affecter les ressources de vérification aux bureaux des services fiscaux de manière à refléter les profils de leurs dossiers et leurs estimations de l'impôt ou taxe à risque.

Réponse de l'Agence. L'Agence convient que les cotes de complexité et les impôts en jeu sont des éléments qui revêtent de l'importance dans l'affectation des ressources de vérification. Le système d'évaluation des risques de l'Agence permet de cerner les risques d'inobservation des lois fiscales pour l'ensemble des particuliers, des entreprises et des inscrits à la TPS/TVH qui produisent des déclarations de revenus ou de TPS/TVH.

La majorité de nos vérifications sont axées sur les dossiers qui présentent le risque d'inobservation le plus élevé. Nous tenons également compte d'autres facteurs importants pour l'affectation des ressources. Il faut notamment voir à assurer dans tout le pays une présence crédible et une grande visibilité au chapitre de la vérification, à respecter les engagements pris envers les provinces et les territoires afin de protéger leur part des recettes fiscales et à offrir services et soutien à ceux qui veulent observer la loi, tout en prenant des mesures d'exécution en vue de relever et de régler les cas d'inobservation.

Le processus d'affectation suivi actuellement par l'Agence consiste entre autres à segmenter la population des travailleurs indépendants et des entreprises selon diverses catégories, notamment le genre d'impôt ou de taxe (impôt sur le revenu et TPS/TVH), la structure (particulier ou société) et la taille de l'entité. À l'intérieur des limites d'un segment donné, stratifié selon des fourchettes de revenu brut, et des caractéristiques se rapportant à ce segment, l'affectation est fondée sur la population du segment. Pour ce qui est des petites et des moyennes entreprises, l'Agence estime que la segmentation par fourchettes de revenu donne, à un coût raisonnable, une indication sinon parfaite, à tout le moins assez juste de la complexité. Néanmoins, les études concernant le cadre de mesure de l'observation et les méthodes de perception fiscale dont on a parlé plus tôt aideront l'Agence à améliorer sa gestion globale des risques et l'affectation des ressources.

Les activités de vérification sont organisées en fonction de l'atteinte des taux de vérification

5.59 La stratégie du programme de vérification des petites et moyennes entreprises vise à vérifier les contribuables à haut risque et à maintenir des taux de vérification établis pour différents groupes de contribuables. Ces priorités se font concurrence car, comme nous l'avons mentionné précédemment, la vérification des déclarations des contribuables à haut risque est généralement plus complexe et plus longue. Par conséquent, un bureau qui effectue une plus grande proportion de vérifications à risque élevé peut effectuer moins de vérifications dans l'ensemble.

5.60 À l'heure actuelle, l'Agence s'efforce d'atteindre les objectifs de vérification convenus avec le Secrétariat du Conseil du Trésor comme condition pour que des fonds supplémentaires lui soient accordés. Pour atteindre ces objectifs, les bureaux des services fiscaux combinent vérifications complètes de l'observation et vérifications restreintes. Ces dernières portent sur une à trois questions et elles ne sont pas conçues pour permettre aux vérificateurs d'évaluer si, globalement, le contribuable respecte les lois fiscales. Étant donné que les vérifications complètes de l'observation prennent plus de temps que les vérifications restreintes, l'augmentation du pourcentage de vérifications restreintes fait augmenter les taux de vérification. Les lignes directrices nationales précisent que jusqu'à 50 p. 100 des vérifications effectuées dans un bureau des services fiscaux peuvent être des vérifications restreintes. Pour respecter les taux de vérification retenus, les vérificateurs pourraient négliger les dossiers des contribuables dont l'impôt ou la taxe à risque est potentiellement important afin de se concentrer sur les contribuables présentant un risque d'inobservation à l'égard d'une question précise, comme la déduction de dépenses plus élevées que la moyenne dans une catégorie de dépenses ou une autre. Malgré la limitation des vérifications restreintes à 50 p. 100, plusieurs bureaux des services fiscaux ont dépassé cette limite.

5.61 La Direction des recherches sur l'observation et de la gestion d'entreprise a effectué deux études des résultats des vérifications de déclarations de revenus de particuliers pour 2000 et de déclarations de revenus des sociétés pour 1997. Les études ont révélé que la possibilité pour un contribuable d'être vérifié augmentait au fur et à mesure que l'estimation du montant d'impôt ou de taxe pouvant être à risque augmentait. En fait, les déclarations de revenus des particuliers et des sociétés dont l'impôt à risque était le plus élevé étaient dix fois plus susceptibles d'être vérifiées que les déclarations de revenus de la catégorie sans risque.

5.62 Cependant, les études soulignaient que 40 p. 100 des contribuables vérifiés avaient été signalés par le Système de sélection informatisée des vérifications comme ayant peu d'impôt ou de taxe pouvant être à risque ou n'en ayant pas du tout. Ces vérifications de déclarations de revenus ont été effectuées à la suite d'indices, de redressements demandés par les contribuables ou d'initiatives de vérification spéciales. En moyenne, les études montrent que, lorsque les résultats ont par la suite été comparés aux

nouvelles cotisations des dossiers à risque plus élevé signalés par le Système, ces dernières étaient de trois à quatre fois moins élevées. Même si les études montrent que l'augmentation des vérifications de contribuables ayant plus d'impôt pouvant être à risque ferait augmenter les impôts recouvrés, l'Agence croit qu'elle doit s'occuper des autres charges de travail pour assurer l'observation des lois fiscales.

5.63 Des discussions avec des gestionnaires de sections de vérification et des chefs d'équipe de vérification dans les bureaux des services fiscaux partout au pays ont confirmé l'importance qu'ils accordent à l'atteinte des taux de vérification annuels fixés pour leur bureau et leur région. Les chefs d'équipe évaluent le rendement des vérificateurs en fonction des plans de vérification, des tests de vérification, d'aspects techniques, de la qualité de la correspondance et des rapports, de leur professionnalisme et de leur rapidité. Pour évaluer le rendement d'un vérificateur, ils accordent aussi une grande importance à la réalisation du nombre prévu de vérifications.

Les vérifications doivent être plus rigoureuses

5.64 **Examens de l'assurance de la qualité.** L'Agence a effectué des examens nationaux de l'assurance de la qualité du programme de vérification des petites et moyennes entreprises afin de s'assurer que les travaux de vérification respectent une norme nationale de qualité. Des vérificateurs chevronnés examinent des dossiers de vérification dans des bureaux des services fiscaux partout au pays et les évaluent par rapport à un certain nombre de critères.

5.65 Nous avons considéré un échantillon représentatif des examens de l'assurance de la qualité effectués au cours des trois dernières années afin de déterminer si les vérifications respectaient les normes de qualité de l'Agence. En particulier, nous nous sommes concentrés sur les secteurs où, par suite de discussions avec des chefs d'équipe de vérification, il nous a semblé que les vérificateurs ne respectaient peut-être pas ces normes en raison en partie de leur désir d'atteindre des objectifs de production. Nous avons examiné 16 rapports d'assurance de la qualité traitant de 891 vérifications de petites et moyennes entreprises effectuées par des vérificateurs dans des bureaux des services fiscaux partout au pays. Certaines des constatations méritent un examen plus approfondi.

5.66 **Absence de plans de vérification.** Il n'existait pas de plans de vérification écrits pour 33 p. 100 des vérifications examinées. Mettant l'accent sur l'évaluation continue du risque, un plan est essentiel pour fournir des renseignements sur les secteurs potentiels de risque qui ont fait qu'un vérificateur a sélectionné un dossier particulier et sur les procédés prévus pour tenir compte de ces risques. Au fur et à mesure que la vérification se déroule et que l'évaluation initiale du risque est confirmée, amplifiée ou réfutée, les procédés de vérification peuvent être modifiés en conséquence.

5.67 **Examen de l'observation.** Les lignes directrices nationales exigent que les vérificateurs qui effectuent des vérifications de l'impôt sur le revenu ou de la TPS/TVH procèdent à un examen rapide de l'observation de la loi par le

contribuable en ce qui concerne l'autre impôt ou taxe. Ces examens sont appelés examens de l'observation. Ils sont exigés parce que, à part les vérifications des plus petits contribuables, les vérifications de l'impôt sur le revenu et de la TPS sont effectuées par des vérificateurs spécialisés soit dans l'impôt soit dans la TPS/TVH. Les examens de l'observation sont un moyen grâce auquel l'Agence tente de vérifier l'impôt et la taxe de manière plus efficiente tout en dérangeant le moins possible le contribuable. Les résultats des examens de l'assurance de la qualité révèlent l'absence d'examens de l'observation dans 38 p. 100 des vérifications où ils auraient dû être effectués.

5.68 **Méthodes indirectes de vérification du revenu.** La vérification des petites entreprises exige des techniques spéciales parce que, souvent, elles ne disposent pas des contrôles internes poussés que les vérificateurs peuvent utiliser pour évaluer l'exactitude des montants déclarés. Cela est encore plus évident dans les secteurs d'activité où les opérations au comptant sont courantes. Pour qu'une vérification soit rigoureuse, les lignes directrices nationales indiquent aux vérificateurs qu'ils doivent utiliser des méthodes indirectes de vérification du revenu, y compris une technique appelée vérification de l'avoir net. Les examens de l'assurance de la qualité ont révélé que les vérificateurs n'avaient pas utilisé la méthode de la vérification de l'avoir net ou d'autres méthodes indirectes de vérification du revenu dans 55 p. 100 des vérifications où le recours à ces méthodes se justifiait.

5.69 Les chefs d'équipe de nombreux bureaux des services fiscaux nous ont dit que l'utilisation des techniques de vérification indirectes prend du temps. Ils ont indiqué qu'une vérification de l'avoir net prend de 150 à 300 heures et que consacrer tout ce temps à une vérification les empêcherait d'atteindre leurs objectifs de vérification. Dans certains bureaux des services fiscaux, les chefs d'équipe ont mentionné le manque de formation comme raison pour laquelle les vérificateurs n'utilisent pas les méthodes de vérification indirectes. Des employés de l'Administration centrale nous ont dit qu'un nouveau cours complet sur les méthodes de vérification indirectes serait offert sous peu aux vérificateurs des bureaux des services fiscaux. Il reste cependant que ces vérifications prennent du temps.

5.70 **Des pénalités ne sont pas toujours envisagées.** Enfin, les rapports d'assurance de la qualité que nous avons examinés nous ont permis de constater que les vérificateurs n'ont pas envisagé l'imposition de pénalités pour faute lourde dans 54 p. 100 des vérifications où elles étaient peut-être justifiées.

5.71 **Recommandation.** L'Agence du revenu du Canada devrait :

- évaluer sa politique actuelle consistant à permettre que jusqu'à 50 p. 100 des vérifications des petites et moyennes entreprises se limitent à une à trois questions précises;
- s'assurer du respect de ses normes de qualité dans l'exécution des vérifications;

- examiner les critères de rendement des vérificateurs pour s'assurer qu'ils accordent une pondération pertinente aux normes de qualité autant qu'à l'exécution d'un nombre raisonnable de vérifications.

Réponse de l'Agence. L'Agence accepte d'examiner la fréquence à laquelle elle a recours aux vérifications restreintes pour assurer l'observation et les circonstances dans lesquelles elle le fait afin de déterminer si la politique actuelle qui prévoit jusqu'à 50 p. 100 de vérifications restreintes est exagérée ou insuffisante.

Les vérifications restreintes contribuent pour beaucoup à accroître la visibilité de l'Agence en faisant augmenter les taux de vérification. Cela permet par ricochet à l'Agence de maintenir dans tout le pays une présence en vérification qui est essentielle à sa stratégie fondamentale en matière d'observation.

Les vérificateurs évaluent continuellement les risques que présentent les dossiers tout au long des vérifications et ils adaptent leurs plans de vérification en conséquence. Ainsi, la plupart des vérifications sont restreintes, jusqu'à un certain point. Des vérifications plus exhaustives sont entreprises dans les cas d'inobservation graves.

L'Agence a à cœur l'exécution de vérifications de grande qualité et elle a plusieurs mesures en place pour évaluer cette qualité. Les chefs d'équipe sont chargés de veiller à ce que chaque dossier respecte des normes de qualité nationales. Les conseillers techniques s'assurent que toutes les questions sont relevées et qu'elles sont évaluées d'une manière exacte sur le plan technique.

Le Programme d'assurance de la qualité de l'Agence contribue, par des examens d'assurance de la qualité, à l'atteinte de normes élevées au chapitre de la qualité des extrants. L'Assurance de la qualité joue un rôle de premier plan dans la détermination des besoins en formation et l'application de pratiques exemplaires. Le personnel de l'Administration centrale effectue régulièrement des visites de contrôle des programmes pour s'assurer que les politiques et les lignes directrices se rapportant aux programmes sont appliquées de manière uniforme. L'Agence continuera de veiller au respect des normes de qualité dans l'exécution des vérifications.

L'Agence utilise, pour les vérificateurs, des critères de rendement qui englobent des normes de qualité et qui prévoient en outre l'exécution d'un nombre raisonnable de vérifications. Nous acceptons de continuer de nous pencher sur les critères de rendement actuels et d'insister sur l'importance d'utiliser un éventail complet de normes qualitatives dans l'appréciation du rendement du vérificateur.

Pénalités prévues par la loi

5.72 Les lois fiscales prévoient des pénalités pour l'inobservation. L'Agence considère qu'un régime de sanctions graduelles est un élément clé d'un régime fiscal équitable qui favorise l'observation. En 2001, elle avait l'intention de consulter le ministère fédéral des Finances pour s'assurer que le régime de sanctions graduelles tenait compte comme il se doit du bon comportement antérieur des contribuables et permettait d'imposer des pénalités plus importantes pour l'évasion et l'inobservation systématiques.

5.73 Des représentants de l'Agence nous ont dit que, par suite de discussions préliminaires avec le ministère des Finances, on a pris la décision de ne pas réviser le régime de sanctions graduelles de l'impôt sur le revenu à ce moment-ci, à une exception près. En juillet 2003, l'Agence a révisé la pénalité pour tous les cas de versement tardif des retenues à la source, la faisant passer de 10 p. 100 du montant du versement tardif à une échelle de 3 à 10 p. 100, selon l'importance du retard. Même si notre vérification ne visait pas à examiner le programme d'observation de l'Agence concernant les retenues à la source, nous avons constaté que l'Agence n'a pas la compétence législative nécessaire pour imposer une pénalité réduite.

5.74 Les pénalités comptent parmi les nombreuses mesures visant à gérer le risque d'inobservation. L'examen des coûts et des avantages de différentes pénalités fait partie intégrante d'une stratégie de gestion du risque à jour. Voici deux cas où une révision du régime de sanctions graduelles pourrait être à l'avantage de l'Agence.

- Des pénalités administratives s'appliquent lorsqu'un contribuable produit une déclaration de revenus en retard. Mais il n'y a pas de pénalités administratives si un contribuable refuse de produire une déclaration de revenus. Le dernier recours de l'Agence est de poursuivre le contribuable, ce qui coûte cher.
- L'Agence n'impose pas automatiquement de pénalités lorsque les redressements après vérification dépassent un montant donné ou un pourcentage des montants déclarés par le contribuable.

5.75 Les systèmes d'évaluation du risque de l'Agence font ressortir les situations où un inscrit aux fins de la TPS/TVH demande un remboursement, mais ne s'est pas acquitté de son obligation de produire une déclaration de revenus. En 2003, dans la seule région du Sud de l'Ontario, plus de 20 000 demandes de remboursement de la TPS ont été transmises aux bureaux des services fiscaux pour examen parce que les inscrits n'étaient peut-être pas à jour en ce qui concerne la production de leurs déclarations de revenus. À l'heure actuelle, la *Loi sur la taxe d'accise* ne permet pas à l'Agence de refuser un remboursement de TPS/TVH à des particuliers et à des sociétés parce qu'ils n'ont pas produit leurs déclarations de revenus.

5.76 **Recommandation.** L'Agence du revenu du Canada devrait :

- terminer l'examen du régime de sanctions graduelles mentionné dans le cadre de son initiative Orientations futures et faire les recommandations nécessaires au ministère fédéral des Finances;
- songer à demander la compétence législative nécessaire pour refuser le remboursement de la TPS/TVH aux inscrits qui sont en retard dans la production de leurs déclarations de revenus;
- obtenir la compétence législative nécessaire pour appliquer les changements apportés en juillet 2003 aux pénalités pour versement en retard de l'impôt retenu par l'employeur sur le salaire des employés.

Réponse de l'Agence. L'Agence a eu des discussions exhaustives avec les petites et moyennes entreprises sur le régime de sanctions. La principale

question soulevée touche l'application d'une pénalité de 10 p. 100 à tous les versements tardifs. L'inquiétude est que cette pénalité ne reconnaisse pas le bon comportement antérieur et ne soit pas un incitatif qui accélère le versement des paiements tardifs. Notre projet pilote actuel visant un système de pénalités à taux progressif permettra à l'Agence de répondre à cette question.

L'Agence convient qu'il faudrait prendre des mesures en vue de refuser les remboursements de la TPS/TVH aux inscrits qui produisent leur déclaration en retard. Nous sommes à examiner notre système de TPS/TVH et notre régime fiscal afin d'établir un processus efficace et efficient, qui permettrait de relever les situations de ce genre avant de payer le remboursement de la TPS/TVH. Nous avons aussi entamé des discussions avec le ministère fédéral des Finances afin de formuler une réponse législative.

Le projet pilote des pénalités à taux progressif actuel est conçu, entre autres choses, de façon à déterminer les répercussions possibles d'une réduction de ces pénalités en vue d'aider à la rédaction des modifications législatives. L'Agence travaille en collaboration avec le ministère fédéral des Finances afin de formuler une réponse législative pertinente à cet égard.

Conclusion

5.77 L'Agence n'a pas été en mesure de nous fournir une analyse globale du risque pour justifier la manière dont elle affecte ses ressources. Elle ne dispose pas non plus d'information suffisante pour lui permettre de prendre des décisions quant à la bonne combinaison d'activités liées à l'observation. Par conséquent, il lui est difficile de déterminer si ses décisions actuelles en matière de ressources conviennent à chacune de ses activités liées à l'observation, y compris son programme de vérification des petites et moyennes entreprises.

5.78 L'Agence a recours à des systèmes informatisés d'évaluation du risque ainsi qu'à des vérificateurs chevronnés pour repérer les contribuables irrespectueux de la loi. Des améliorations aux systèmes actuels en augmenteraient l'efficacité.

5.79 La stratégie de vérification de l'Agence pour les petites et moyennes entreprises vise à cibler les contribuables soupçonnés d'inobservation importante. Elle vise aussi, par sa présence, à assurer un effet dissuasif. Toutefois, le nombre d'employés affectés aux bureaux des services fiscaux dépend de la population des divers segments de contribuables servis plutôt que du risque que ces contribuables présentent et de la complexité de leurs affaires. De plus, l'importance accordée actuellement à l'atteinte des objectifs convenus avec le Secrétariat du Conseil du Trésor comme condition pour l'octroi de fonds réduit les efforts visant à régler les cas d'inobservation importante. Il faut que l'Agence évalue l'efficacité de sa stratégie.

5.80 Les propres examens de l'assurance de la qualité de l'Agence révèlent des lacunes dans l'exécution des vérifications. L'Agence doit comprendre les

raisons pour lesquelles les vérificateurs ne respectent pas les normes de qualité fixées pour les vérifications des petites et moyennes entreprises et elle doit prendre les mesures correctives nécessaires.

5.81 L'Agence doit recueillir des informations supplémentaires sur les résultats des vérifications et les analyser afin de mieux comprendre le comportement des contribuables, les raisons pour lesquelles ils n'observent pas la loi et les méthodes de détection de l'inobservation.

À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de la vérification étaient d'évaluer la mesure dans laquelle l'Agence :

- comprend le comportement des contribuables face à l'observation de la loi et affecte les ressources en tenant compte de tous les risques pour l'assiette fiscale;
- affecte les ressources disponibles pour les vérifications des petites et moyennes entreprises en fonction du risque d'inobservation;
- conçoit et mène des activités de vérification visant à éliminer l'inobservation dans les petites et moyennes entreprises;
- mesure les résultats de ses activités.

Étendue et méthode

La vérification a porté sur les activités de la Direction des recherches sur l'observation et de la gestion d'entreprise concernant l'observation de la loi par les petites et moyennes entreprises ainsi que sur l'orientation fonctionnelle fournie par le personnel de la Direction de la vérification à l'Administration centrale. Elle a également porté sur certaines activités du programme des non-inscrits et des non-déclarants de la Direction générale des cotisations et des recouvrements. Nous avons examiné les activités des bureaux des services fiscaux relatives aux vérifications de l'impôt sur le revenu et de la TPS/TVH des petites et moyennes entreprises ainsi que les activités visant à encourager les particuliers et les sociétés appartenant à la catégorie des petites et moyennes entreprises à produire leurs déclarations de revenus et à s'inscrire aux fins de la TPS/TVH.

Nous avons examiné le plan de la Direction de la vérification pour la gestion du risque d'inobservation dans la population des petites et moyennes entreprises. Nous avons en outre examiné les mesures de la Direction des recherches sur l'observation et de la gestion d'entreprise en vue d'évaluer l'importance de l'inobservation dans la population des petites et moyennes entreprises, ainsi que ses systèmes de détermination de l'impôt à risque de chaque contribuable et de chaque inscrit aux fins de la TPS/TVH. Nous avons étudié la documentation et mené des entrevues à l'Administration centrale, à Ottawa, et dans certains bureaux des services fiscaux partout au pays.

Nous avons examiné les activités d'assurance de la qualité de l'Agence et étudié les rapports d'assurance de la qualité afin de déterminer si les vérificateurs ont respecté les normes de l'Agence dans l'exécution de leurs vérifications.

Nous n'avons pas vérifié d'autres programmes spécialisés de la Direction générale des programmes d'observation visant tous les contribuables, y compris les petites et moyennes entreprises. Ces programmes comprennent l'évitement fiscal, l'impôt au niveau international, la recherche scientifique et divers encouragements fiscaux. Nous n'avons pas non plus vérifié le programme des appels afin d'examiner les décisions de vérification contestées, ni les activités de recouvrement fiscal pour les petites et moyennes entreprises. Bon nombre de ces programmes ont fait l'objet de vérifications antérieures. Enfin, nous n'avons pas examiné l'administration de la TPS, au Québec, par le ministère du Revenu du Québec.

Critères

Nous nous attendions à ce que l'Agence fasse ce qui suit :

- Exercer une surveillance et effectuer des recherches afin de cerner les tendances et les problèmes en matière d'observation, et estimer l'importance de l'inobservation, pour tous les contribuables;
- Traduire ces recherches en un ensemble d'activités liées à l'observation et affecter des ressources permettant d'assurer une vérification efficace de l'inobservation dans la population des petites et moyennes entreprises;

- Élaborer des profils des contribuables à risque élevé;
- Sélectionner les contribuables à risque élevé et s'assurer de les vérifier de façon adéquate;
- Consigner correctement les résultats de ces activités et évaluer leur effet afin d'améliorer la planification des programmes futurs et de faire rapport sur l'efficacité des activités.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Andrew Lennox
Directeur principal : Barry Elkin
Directeurs : Denis Labelle (premier directeur), John Pritchard, Brenda Siegel

Wilson Ford

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Mars 2004

Table des matières principale

	Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants
Chapitre 1	Conseil national de recherches Canada — La gestion de la recherche de pointe
Chapitre 2	Santé Canada — La réglementation des matériels médicaux
Chapitre 3	La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme
Chapitre 4	Agence canadienne d'inspection des aliments — La réglementation des végétaux à caractères nouveaux
Chapitre 5	Agence du revenu du Canada — Les vérifications des petites et moyennes entreprises
Chapitre 6	La gestion gouvernementale : utilisation de l'information financière
Chapitre 7	La gestion gouvernementale : étude du rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat

2004

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

MARS

Chapitre 6

La gestion gouvernementale :
utilisation de l'information financière

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de mars 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004

N° de catalogue FA1-2004/1-6F
ISBN 0-662-76028-X

Chapitre

6

La gestion gouvernementale

Utilisation de l'information financière

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

Qu'est-ce que l'information financière, la gestion financière et le contrôle interne? 5

La gestion financière est un aspect fondamental des initiatives de gestion du gouvernement 6

Raisons pour lesquelles la gestion et le contrôle financiers sont importants pour le gouvernement 7

Objet du présent chapitre 8

Observations et recommandations 8

Défis à relever 8

Un leadership et un appui constants aux niveaux central et ministériel sont importants 8

Nécessité de renforcer la capacité de la fonction de contrôleur dans les ministères 12

Il faut terminer l'étude de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la comptabilité d'exercice 14

Nécessité d'améliorer l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice et nécessité de s'en servir pour la prise quotidienne de décisions 16

La Défense nationale doit améliorer ses pratiques d'évaluation du coût des stocks 18

Agence des douanes et du revenu du Canada — Manque d'uniformité dans l'estimation des impôts à recevoir 19

Les ministères et organismes doivent évaluer l'incidence de l'information financière sur d'autres secteurs 20

Les ministères se doivent de renforcer leurs systèmes de contrôle financier internes 22

Nécessité d'améliorer encore davantage les états financiers ministériels 27

Conclusion 28

À propos du chapitre 30

Annexe

Comité permanent des comptes publics : Recommandations sur la budgétisation et l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice et réponses du gouvernement 31

La gestion gouvernementale
Utilisation de l'information financière

Points saillants

6.1 Le gouvernement continue d'améliorer l'information financière et a notamment adopté avec succès la comptabilité d'exercice intégrale pour la préparation de ses états financiers sommaires de 2003. Le fait d'avoir apporté ce changement aux états financiers sommaires de cet exercice est une réalisation importante. Le gouvernement peut à juste titre être fier des résultats de son labeur et du fait que ces améliorations font du Canada un chef de file mondial parmi les gouvernements nationaux dans le domaine de la communication de l'information financière.

6.2 Cependant, l'adoption de la comptabilité d'exercice pour l'établissement des états financiers sommaires n'a jamais été considérée comme une fin en soi, mais fait partie d'une initiative plus vaste qui vise à améliorer la gestion et le contrôle financiers au sein du gouvernement. Il reste encore du travail à faire pour régler certaines questions.

6.3 Les ministères et organismes doivent désormais améliorer l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice, information qu'ils se doivent quotidiennement d'utiliser pour formuler leurs décisions, assurer leur gestion et établir leurs rapports. Sinon, la comptabilité d'exercice risque simplement d'être considérée comme un projet qui n'a été réalisé que pour donner suite à des initiatives ou à des directives d'organismes centraux comme le Secrétariat du Conseil du Trésor.

6.4 Le Bureau du contrôleur général du Canada doit prendre la direction de ce changement en tirant parti de l'intérêt créé par les réussites récentes, en faisant progresser énergiquement la gestion et le contrôle financiers au gouvernement. Il doit aussi établir une stratégie visant à renforcer les compétences en finances des titulaires de postes d'agent financier supérieur et veiller à ce qu'une fonction solide de contrôleur soit établie dans tous les ministères.

6.5 Le gouvernement doit terminer l'étude de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice au niveau des ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor continue d'affirmer que cette question complexe exige une étude approfondie avant qu'une décision puisse être prise, et cela même si le gouvernement examine cette question depuis déjà plusieurs années.

6.6 Les ministères et organismes doivent prendre d'autres mesures et agir avec plus de célérité pour corriger les faiblesses de leurs contrôles internes. Des systèmes de contrôle interne complets et intégrés jouent un rôle majeur pour assurer la production d'une information financière de grande qualité.

Nous examinons depuis trois ans les systèmes de contrôle interne des ministères et organismes et nous continuons malgré tout d'y relever les mêmes faiblesses qu'en 2001.

Contexte et autres observations

6.7 Pour obtenir des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes, il est essentiel de disposer d'une information financière complète et de contrôles internes solides. L'intégration de l'information financière et non financière au processus de prise de décisions, la mise en place de systèmes d'information financière et de contrôles financiers efficaces dans tous les secteurs du gouvernement et l'établissement de solides politiques et procédures financières, tout cela contribuera à l'amélioration constante de l'intendance des activités gouvernementales.

6.8 L'information financière basée sur la comptabilité d'exercice est essentielle à une bonne information financière au gouvernement. Selon la méthode de la comptabilité d'exercice, les opérations et les autres événements économiques sont constatés au moment où ils se produisent, et non pas au moment de la rentrée ou de la sortie de fonds ou l'équivalent. Les dépenses sont portées aux comptes de l'exercice au cours duquel les biens ou les services sont utilisés, les recettes sont comptabilisées dans l'exercice auquel elles appartiennent, et les avantages économiques pluriannuels associés aux immobilisations sont comptabilisés dans l'exercice où ils sont utilisés.

6.9 L'information financière basée sur la comptabilité d'exercice aide ceux qui l'utilisent à comprendre ce qu'englobent financièrement les activités gouvernementales — les ressources, les obligations, le financement, les coûts et les effets de ses activités, y compris le coût d'utilisation des actifs au fil du temps. Ce tableau plus complet permet aux législateurs de tenir le gouvernement davantage responsable de l'intendance de ses actifs, des coûts entiers de ses programmes, et de sa capacité de s'acquitter de ses obligations financières à court et à long terme.

6.10 L'information financière basée sur la comptabilité d'exercice peut aussi contribuer à améliorer la prise de décisions dans les ministères. Les gestionnaires mettront davantage l'accent sur l'intendance des actifs et des passifs sur lesquels ils exercent un contrôle, tiendront compte de tous les coûts liés aux services à offrir au cours de l'exercice et pourront voir comment l'éventail complet des coûts peut influer sur leur utilisation des fonds publics et des actifs.

6.11 Le mode de fonctionnement actuel du gouvernement encourage les gestionnaires à s'intéresser davantage au montant des crédits affectés qu'il leur reste à dépenser (solde de trésorerie disponible) plutôt qu'aux coûts entiers selon la comptabilité d'exercice de leurs programmes et activités. Par conséquent, l'information sur les coûts entiers n'est pas jugée aussi importante que l'information sur les décaissements. Cette façon de faire s'explique, entre autres, par le fait que la méthode de comptabilité utilisée pour le système de gestion des dépenses du gouvernement n'est pas la

comptabilité d'exercice. Les gestionnaires des ministères et organismes estiment toujours devoir rendre compte de leur gestion en fonction de la méthode de comptabilité utilisée et de l'affectation des fonds qu'elle autorise.

6.12 De plus, il faudra apporter d'autres améliorations au modèle actuel utilisé pour les états financiers des ministères, car ce modèle n'exige pas de comptabiliser ni de présenter certains coûts et certains éléments de passif importants ou de présenter les redressements apportés à la valeur de certains éléments d'actif ou de passif. À notre avis, sans cette information, les états financiers des ministères ne fournissent pas une information juste et fiable sur les coûts des programmes et sur les éléments d'actif et de passif.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat a accepté nos recommandations. Ses réponses, reproduites dans le présent chapitre, présentent les mesures prises, ou les mesures que l'on entend prendre, pour donner suite aux recommandations.

Introduction

Qu'est-ce que l'information financière, la gestion financière et le contrôle interne?

6.13 Fournir de l'information est l'un des rôles importants du gouvernement. La Direction du dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor souligne l'importance de ce rôle dans le préambule du *Cadre de la gestion de l'information au sein du Gouvernement du Canada*. On y précise que « tous les services qu'il [le gouvernement] offre aux citoyens, aux entreprises et aux clients internes ont trait à de l'information d'une façon ou d'une autre. La diffusion de l'information constitue souvent le service en soi… Fondamentalement, la plupart des activités du gouvernement ont trait à la gestion de l'information ».

6.14 L'information financière fait partie intégrante des activités du gouvernement et présente des renseignements sur ses opérations financières. Par exemple, les *Comptes publics du Canada* de 2002-2003 indiquent que le gouvernement a perçu des revenus de plus de 190 milliards de dollars et dépensé plus de 183 milliards de dollars, possédait des actifs de près de 190 milliards de dollars et présentait un passif d'environ 700 milliards de dollars. Il est important pour les décideurs du gouvernement, les parlementaires et les Canadiens de savoir d'où vient cet argent et comment il est utilisé.

6.15 La gestion financière est un terme qui est utilisé pour décrire quelques-unes des activités importantes menées par les gestionnaires des finances et des programmes des ministères et organismes pour assurer la prestation des programmes et des services et bien gérer les ressources dont ils sont responsables. Voici quelques-unes de ces activités :

- fournir de l'information à jour, pertinente et fiable (tant financière que non-financière) pour appuyer la prise de décisions et la gestion des risques au sein de l'organisation;
- établir des systèmes et des procédures de contrôle pour gérer et protéger l'intégrité de cette information;
- protéger les ressources, rendre compte de leur utilisation et veiller à ce qu'elles soient utilisées en conformité avec les autorisations applicables;
- surveiller les résultats obtenus à l'aide de rapports permettant de comparer les données réelles (tant financières que non financières) avec les données des budgets ou des prévisions et prendre des mesures correctives quand les retombées ou les résultats souhaités ne sont pas obtenus.

6.16 Le contrôle interne désigne les mesures prises par la direction pour atténuer les risques et atteindre les objectifs établis. Des contrôles sont nécessaires pour protéger les actifs, réduire le risque que des données financières et non financières soient incorrectes ou faussées, atténuer les conséquences possibles des erreurs dans ces données, garantir que les opérations sont autorisées et qu'elles respectent les politiques, procédures, lois et règlements, et assurer l'utilisation économique et efficiente des ressources.

La gestion financière est un aspect fondamental des initiatives de gestion du gouvernement

6.17 Dans le chapitre 7 du présent rapport, nous traitons du rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor dans la gestion gouvernementale. Nous y soulignons, entre autres, l'importance de la gestion financière parmi les diverses responsabilités législatives du Secrétariat et les responsabilités que lui ont accordées les commissions royales sur les opérations gouvernementales, le document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* (mars 2000), et d'autres initiatives récentes.

6.18 L'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur et son étude de la gestion et du contrôle financiers ont été particulièrement importantes. Le gouvernement a lancé cette initiative dans le but de renforcer la capacité de gestion des ministères et organismes. Plus particulièrement, ses objectifs portant sur la gestion et le contrôle financiers visaient à établir des normes et des pratiques permettant d'intégrer l'information financière et non-financière sur le rendement en un tout significatif, à communiquer cette information à ceux qui en ont besoin, à évaluer et à gérer les risques adéquatement et à veiller à la mise en place de systèmes de contrôle adéquats.

6.19 Dans son récent rapport d'étape intitulé *Modernisation de la fonction de contrôleur : Rapport d'étape sur la mise en œuvre dans l'ensemble de l'administration fédérale*, le gouvernement admet que les ministères et organismes ont encore du travail à faire afin de pouvoir intégrer les principes de la modernisation de la fonction de contrôleur à la culture de la fonction publique et de moderniser les pratiques de gestion.

6.20 La Stratégie d'information financière (SIF) est une autre initiative clé qui a été lancée ces dernières années. Elle visait à faciliter une utilisation éclairée des données financières, notamment de l'information basée sur la comptabilité d'exercice, et à établir des liens plus étroits entre les activités, les opérations et les résultats.

6.21 La Stratégie d'information financière comportait trois objectifs :

- Les ministères et organismes devaient choisir l'un des sept systèmes approuvés par le Secrétariat du Conseil du Trésor et implanter de nouveaux systèmes d'information financière visant à appuyer la comptabilisation et la présentation des opérations financières selon la méthode de comptabilité d'exercice intégrale.
- Le gouvernement devait établir de nouvelles conventions comptables conformes aux principes comptables généralement reconnus du Canada établis pour le secteur public. Les ministères et organismes devaient appliquer ces conventions et assumer la responsabilité première de la qualité et de l'intégralité de l'information détaillée. Ils devaient aussi produire des états financiers annuels vérifiables.
- Les gestionnaires du gouvernement devaient avoir accès à de l'information financière de meilleure qualité et l'utiliser pour les décisions qu'ils ont à prendre au jour le jour.

6.22 Les ministères et organismes ont réussi à se doter des systèmes d'information requis pour le bon fonctionnement de la comptabilité d'exercice et ils doivent maintenant utiliser régulièrement l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice pour la formulation des décisions à prendre au jour le jour.

6.23 Dans le cadre du plan de réorganisation du gouvernement annoncé le 12 décembre 2003, le Secrétariat du Conseil du Trésor a été réorganisé de manière à mettre l'accent sur la fonction de contrôleur et la fonction de gestion financière, ce qui incluait la nécessité de superviser ces fonctions dans les ministères et les organismes. Plus particulièrement, il doit veiller à ce que les ministères et les organismes répondent à toutes les exigences en matière de planification, de surveillance et de contrôle des dépenses, et il doit évaluer la mesure dans laquelle les énoncés permettent le respect des principes de diligence raisonnable et de l'optimisation des ressources. De plus, il y aura également, au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor, un bureau distinct du contrôleur général afin d'améliorer la reddition de comptes; le contrôleur général participera à la sélection des contrôleurs des ministères qui auront avec lui des liens fonctionnels.

Raisons pour lesquelles la gestion et le contrôle financiers sont importants pour le gouvernement

6.24 Un certain nombre d'événements, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, ont continué de mettre à l'avant-scène les pratiques de gestion et de contrôle financiers au sein des organisations. Notre récent rapport sur le Commissariat à la protection de la vie privée, les cas de pratiques financières abusives de fonctionnaires qui ont été signalés et l'accroissement des attentes en matière de gouvernance d'entreprise dans le secteur privé en sont des exemples. Les Canadiens sont en droit de s'attendre à ce que leur gouvernement s'attaque à ces problèmes et questions, et les règle. Pour ce faire, le gouvernement doit améliorer ses pratiques financières, notamment ses contrôles internes, la qualité de l'information financière et son utilisation, et sa capacité à trouver les solutions qui s'imposent à ce titre.

6.25 Le gouvernement a aussi investi des ressources financières considérables pour améliorer les systèmes d'information financière, produire de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice et adopter les principes d'une fonction de contrôleur moderne. Les gestionnaires du gouvernement ont désormais accès à une information financière nouvelle et de meilleure qualité et ils devraient donc se servir de cette information pour mieux gérer leurs programmes et leurs activités.

6.26 Les gestionnaires peuvent donc être mieux à même de dresser un tableau complet de leur rendement financier (tous les coûts et recettes). Ils sont alors plus enclins à tenir compte de tous ces coûts lorsqu'ils prennent diverses décisions, comme l'évaluation du rapport coût-efficacité de l'exécution à l'interne des services par rapport à l'impartition de ces services, le caractère adéquat des politiques de recouvrement des coûts, ou les montants à exiger des autres ministères pour les services rendus.

Objet du présent chapitre

6.27 La gestion et le contrôle financiers sont, depuis longtemps, des questions importantes qu'a ciblées le Bureau du vérificateur général du Canada. Ce dernier a effectué plusieurs vérifications cherchant à évaluer les progrès réalisés par le gouvernement en ce qui a trait à la mise en place d'une fonction de contrôleur moderne, à la mise en œuvre de la Stratégie d'information financière et à la gestion de l'information financière.

6.28 Dans ce chapitre, nous continuons d'explorer les questions présentées dans le chapitre 5 de notre rapport de décembre 2002, chapitre intitulé « La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral », ainsi que les progrès réalisés par le gouvernement dans la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice, de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la comptabilité d'exercice au niveau ministériel, et de la mise en place de systèmes de contrôle interne adéquats. Nous examinons aussi les progrès réalisés par le gouvernement pour assurer le leadership et le soutien nécessaire à la modification de la façon dont l'information financière est utilisée au sein du gouvernement.

6.29 Dans le cadre de cette démarche, nous avons tenu compte de la nature, de l'étendue et de l'objet de notre vérification des états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Par conséquent, nous avons tiré nos observations et nos constatations de cette vérification ainsi que d'autres travaux de vérification effectués par le Bureau pour évaluer la gestion et le contrôle financiers au gouvernement. La section « À propos du chapitre » fournit d'autres précisions sur ces travaux.

Observations et recommandations

6.30 Le Bureau du vérificateur général du Canada continue de souligner les nombreuses réalisations du gouvernement fédéral dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers (voir la pièce 6.1). Il félicite aussi le gouvernement d'avoir utilisé avec succès la comptabilité d'exercice pour la préparation des états financiers sommaires.

6.31 Bien que le gouvernement ait continué de faire des progrès depuis la publication du chapitre 5 de notre rapport de décembre 2002, les résultats de notre dernière vérification des états financiers sommaires du gouvernement du Canada indiquent qu'il reste à améliorer certains aspects de la gestion et du contrôle financiers au gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor en est arrivé, après examen, aux mêmes constatations, comme il l'indique dans son rapport sur le rendement de 2003.

Défis à relever

Un leadership et un appui constants aux niveaux central et ministériel sont importants

6.32 Nos observations sur la vérification des états financiers sommaires du gouvernement, ainsi que d'autres travaux de vérification que nous avons effectués récemment dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers, montrent que les ministères font toujours face à des difficultés importantes.

Ainsi, ils n'ont pas comblé en temps opportun les lacunes de leurs systèmes de contrôle financier interne, n'ont pas intégré l'information basée sur la comptabilité d'exercice à leur processus de prise de décisions quotidienne et à leurs rapports financiers, et ils éprouvent de la difficulté à faire la part des choses entre l'utilisation de l'information basée sur la comptabilité d'exercice intégrale pour la communication générale de l'information et l'information basée sur la comptabilité de caisse servant à la budgétisation et à l'octroi des crédits au niveau des ministères. Nous examinerons plus en détail ces questions dans les pages qui suivent.

6.33 L'amélioration de la gestion et du contrôle financiers ne se limite pas simplement à la comptabilisation des opérations et à la préparation des états financiers, ou à l'implantation de nouveaux systèmes de contrôle financier interne. Ces démarches ne sont que des outils, des moyens permettant d'améliorer la gestion et le contrôle financiers. Le défi qui se pose au gouvernement est d'intégrer ces éléments à son cadre général de gestion, à la prise de décisions quotidienne de même qu'aux pratiques de gestion des ministères.

Pièce 6.1 Gestion et contrôle financiers — Réalisations récentes

Dans le chapitre 5 de notre rapport de décembre 2002, intitulé « La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral », nous avons reconnu que le gouvernement avait commencé à faire progresser les pratiques de gestion et de contrôle financiers. Voici quelques-unes des réalisations que nous avons signalées :

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré une série de conventions comptables pour la comptabilité d'exercice que les ministères ont adoptées.
- Le Secrétariat a établi une stratégie pour la prochaine phase de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur et a diffusé, à l'intention des ministères et organismes, un guide de préparation des plans de mise en œuvre.
- Les ministères ont effectué des autoévaluations de leur capacité de contrôle moderne et ont préparé des plans de mise en œuvre en réponse à leurs constatations.
- Les ministères et organismes ont réussi à se doter d'un des systèmes d'information recommandés par le Secrétariat.

Depuis notre rapport de décembre 2002, le gouvernement a continué d'orienter et de faire avancer la mise en place des processus et des pratiques de contrôle de gestion. Voici quelques-unes de ses dernières réalisations :

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré son *Cadre de responsabilisation de gestion* pour guider les ministères et organismes et les aider à mettre en œuvre les principes du cadre de gestion global du gouvernement.
- Les ententes sur les objectifs de rendement des sous-ministres, conclues entre le greffier du Bureau du Conseil privé et les sous-ministres, ont continué de faire de la fonction de contrôleur moderne une priorité.
- Le greffier et le Secrétariat ont élaboré et diffusé conjointement des orientations destinées aux sous-ministres qui précisent leurs rôles et leurs responsabilités.

Dans les *Observations de la vérificatrice générale sur les états financiers du gouvernement du Canada de l'exercice clos le 31 mars 2003*, les améliorations suivantes sont également soulignées :

- l'adoption de la comptabilité d'exercice pour les *Comptes publics du Canada* de 2002-2003, et notamment la constatation d'immobilisations corporelles de plus de 47 milliards de dollars;
- l'adoption anticipée du modèle de rapport pour les gouvernements d'ordre supérieur recommandé par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés;
- l'ajout des prévisions budgétaires dans les états financiers pour permettre la comparaison des résultats réels et des résultats prévus;
- l'ajout d'une section dans les *Comptes publics du Canada*, qui donne le point de vue de la direction sur les états financiers sommaires et les activités importantes réalisées au cours de l'exercice et qui ont influé sur ces états financiers.

6.34 Pour relever ce défi, il faudra faire plus qu'intégrer ces concepts au cadre de la modernisation de la fonction de contrôleur et au cadre de responsabilisation de la gestion moderne; cela exige plus que de fournir des directives et de faire connaître les meilleures pratiques sur la mise en œuvre de chacune de ces initiatives. Il faudra des changements de culture importants et un leadership énergique, tant de la part des organismes centraux que des hauts fonctionnaires des ministères, pour bien convaincre les ministères et les organismes que le gouvernement veut concrètement, et non seulement en paroles, améliorer la gestion et le contrôle financiers.

6.35 Les gestionnaires des ministères doivent savoir pourquoi ils doivent changer leur façon de faire. Ils ne changeront pas leur comportement ou leur façon de faire s'ils n'y trouvent pas un avantage ou s'ils ne perçoivent pas les conséquences de l'immobilisme. Il faut aussi préciser les raisons et les objectifs du changement et il faut également mettre à la disposition des ministères et des organismes les outils et les guides requis pour effectuer les changements. Des dispositifs pertinents de contrôle et de surveillance assureront le bon déroulement du processus.

6.36 Divers aspects de la fonction de contrôleur moderne continuent de faire partie des ententes sur les objectifs de rendement des sous-ministres pour 2003–2004 conclues entre les sous-ministres et le greffier du Bureau du Conseil privé. Cela contribue à maintenir la haute priorité accordée à la gestion et au contrôle financiers. De plus, les sous-ministres et le contrôleur général du Canada continuent de discuter régulièrement de questions liées à la gestion et au contrôle financiers, ce qui aide à faire ressortir l'importance de cette priorité pour le gouvernement.

6.37 La surveillance régulière des principales initiatives du gouvernement qui comportent des éléments de gestion et de contrôle financiers, ainsi que l'élaboration de directives à ce sujet, aident les ministères et organismes à disposer des connaissances et des outils nécessaires pour assurer la réalisation de ces initiatives. Au cours de l'année dernière, le Secrétariat du Conseil du Trésor a diffusé des directives et plusieurs rapports sur des éléments de la gestion et du contrôle financiers, notamment :

- les résultats d'examens périodiques portant sur les fonctions d'évaluation et de vérification interne du gouvernement;
- des rapports d'étape sur la modernisation de la fonction de contrôleur et la mise en œuvre du cadre de gestion intégrée du risque;
- un cadre de responsabilisation de gestion qui transpose la vision d'une gestion de la fonction publique moderne, énoncée dans le document *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* (mars 2000), dans une série d'attentes en matière de gestion. Ainsi, les administrateurs généraux et tous les gestionnaires de la fonction publique disposent d'une liste d'attentes en matière de gestion qui reflètent les divers éléments de la responsabilité actuelle des gestionnaires.

6.38 De plus, la collectivité des agents financiers supérieurs à temps plein a créé un groupe de travail et l'a chargé d'étudier la possibilité d'améliorer certains aspects de la gestion et du contrôle financiers.

6.39 Même si ces initiatives sont importantes, le Secrétariat a reconnu, dans son rapport sur le rendement de 2003, que « pour maintenir le cap, il faudra toutefois consolider les réalisations et les progrès effectués jusqu'à maintenant, prioriser l'excellence en gestion, et enrichir le programme de travail en s'inspirant de la modernisation de la fonction de contrôleur ».

6.40 La réorganisation annoncée le 12 décembre 2003 (voir le paragraphe 6.23) présentait également des engagements dans le secteur de la gestion financière. Le gouvernement a annoncé qu'il renforcerait le leadership, la surveillance et la saine gestion des ressources publiques. Le contrôleur général s'est vu confier la direction globale du travail visant à assurer l'amélioration de la gestion financière et de la reddition de comptes. Il doit notamment veiller à ce que les ministères et les organismes respectent les politiques du Conseil du Trésor afin d'assurer un contrôle serré des dépenses et une intendance rigoureuse des fonds publics. Pour favoriser l'atteinte de ce but, le contrôleur général examinera et approuvera les énoncés de politique afin de garantir que les plans de dépense sont rationnels. Il participera aussi à la dotation des postes de contrôleur dans les ministères et les organismes, postes qui auront une relation fonctionnelle avec le contrôleur général.

6.41 Le leadership et l'appui constants de la haute direction, tant au niveau central qu'au niveau des ministères, sont indispensables pour assurer la réalisation des changements désirés. Sans cela, les initiatives de gestion et de contrôle financiers du gouvernement risquent de perdre de l'importance et risquent d'être perçues comme une autre lubie passagère de la direction. En février 2001, le rapport du vérificateur général du Canada intitulé *Le Point sur une décennie au service du Parlement* signalait qu'il était dangereux que la gestion et le contrôle financiers continuent d'être perçus comme une fonction isolée et peu importante que les cadres supérieurs peuvent déléguer aux spécialistes et à laquelle ils n'accordent que peu d'attention par la suite.

6.42 Notre récente vérification des états financiers sommaires du gouvernement, nos autres travaux de vérification dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers et le chapitre 7 du présent rapport portent à croire que ce danger existe toujours. Plus particulièrement, on craint qu'il ne soit pas possible de traduire de bonnes idées en améliorations concrètes de la gestion.

6.43 En conséquence, le contrôleur général et la haute direction des ministères doivent agir énergiquement pour qu'une réforme de la gestion et du contrôle financiers au gouvernement se concrétise. La pièce 6.2 présente quelques suggestions sur la meilleure façon de manifester sa volonté d'agir et de faire preuve de leadership afin d'améliorer la gestion et le contrôle financiers au sein du gouvernement.

Pièce 6.2 Suggestions sur la manière de faire preuve d'implication et de leadership et sur la façon de promouvoir le règlement des questions liées à la gestion et au contrôle financiers

- Obtenir de la haute direction qu'elle s'engage clairement à améliorer la gestion et le contrôle financiers et à utiliser l'information financière.
- Veiller à ce qu'un champion de la gestion et du contrôle financiers soit nommé parmi les cadres supérieurs et lui donner la responsabilité d'établir la gestion et le contrôle financiers.
- Veiller à attribuer les ressources nécessaires.
- Surveiller l'avancement des initiatives de gestion et de contrôle financiers.
- Veiller à obtenir l'implication des comités de vérification et de gestion du ministère.
- Veiller à obtenir l'implication de la haute direction et sa participation directe à la gestion et au contrôle financiers.
- Veiller à ce que la haute direction envoie des messages clairs au sujet de l'importance de la gestion et du contrôle financiers pour l'atteinte des objectifs stratégiques.

Nécessité de renforcer la capacité de la fonction de contrôleur dans les ministères

6.44 En plus du leadership assuré par le contrôleur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor, les sous-ministres et les agents financiers supérieurs des ministères ont eux aussi un rôle particulièrement essentiel à jouer pour améliorer la gestion et le contrôle financiers au gouvernement. Il s'agit, entre autres, d'établir des liens entre l'information financière et non-financière et de veiller à ce que l'information intégrée sur le rendement serve à la prise de décisions ainsi qu'à l'examen, à l'évaluation et à la mise en place de systèmes de contrôle adéquats.

6.45 Le chapitre 7 du présent rapport cite les points susmentionnés parmi les principaux défis que doit relever le Secrétariat du Conseil du Trésor pour assurer la mise en œuvre à l'échelle gouvernementale du programme de gestion du gouvernement (y compris les initiatives de gestion et de contrôle financiers). Plus particulièrement, il indique que pour traduire le programme en résultats concrets, il est essentiel que les ministres, les hauts fonctionnaires et les parlementaires manifestent un intérêt évident, visible et actif pour le programme de gestion du gouvernement et qu'ils l'appuient.

6.46 Le chapitre 7 indique aussi qu'un moyen important de manifester cet appui est de veiller à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères disposent des personnes, des ressources et des outils qui leur permettront de s'acquitter de leurs responsabilités de gestion. Cette conclusion est similaire à celle que nous présentions dans le chapitre 3 de notre rapport d'avril 1997, chapitre intitulé « La gestion de la fonction comptable du gouvernement au niveau des organismes centraux ». Nous y soutenions que le gouvernement devrait évaluer la capacité des services comptables des ministères et organismes à mettre en œuvre de nouveaux systèmes ainsi que la comptabilité d'exercice, et qu'il devrait leur fournir des directives fonctionnelles précises, particulièrement en période de transition.

6.47 Dans le cadre du plan de réorganisation annoncé le 12 décembre 2003, le gouvernement a reconnu l'importance, pour les ministères et les organismes, de se doter de personnes compétentes possédant les qualités requises en gestion financière. Pour ce qui est de l'établissement des postes de contrôleur dans les ministères et organismes, il veillera à ce que les candidats reçoivent une formation approfondie pour répondre aux exigences des postes et il ciblera le recrutement de manière à ce que des candidats dûment qualifiés soient embauchés. Ainsi, il est clair que pour réussir à améliorer la gestion et le contrôle financiers, il faut veiller à ce que l'équipe de gestion ministérielle responsable de la gestion et du contrôle financiers possède les compétences et les connaissances nécessaires. Dans la plupart des cas, cela veut dire que les membres de cette équipe devraient, pour la plupart, avoir déjà l'expérience de la gestion et du contrôle financiers ou posséder une formation professionnelle en ce domaine.

6.48 Plus particulièrement, nous pensons qu'il serait avantageux que certains membres de l'équipe de gestion possèdent de l'expérience et une formation professionnelle en comptabilité. Ces qualifications leur permettraient de bien comprendre l'incidence de la comptabilité d'exercice intégrale sur les décisions des ministères, notamment celles portant sur le coût des activités et les autres mécanismes de prestation, l'évaluation des revenus à obtenir par rapport aux coûts lorsqu'il faut recouvrer les coûts, et l'analyse des acquisitions d'immobilisations. Ces membres de l'équipe pourraient aussi offrir un encadrement et une supervision au personnel chargé de la préparation en temps voulu d'une information financière exacte et du maintien de contrôles internes adéquats au sein des ministères.

6.49 Cependant, nous reconnaissons que les titulaires des postes de cadre supérieur au gouvernement ont une vaste expérience et des diplômes universitaires et que la gestion au sein d'une organisation aussi vaste que le gouvernement du Canada requiert, dans les rangs de la haute direction, des personnes offrant un ensemble varié de compétences et d'idées — et non pas uniquement un effectif de gestionnaires financiers professionnels. Toutefois, nous continuons de croire qu'une formation en gestion financière et que l'expérience acquise en ce domaine, notamment en comptabilité, sont un atout de taille pour promouvoir la gestion et le contrôle financiers dans les ministères. Nous appuyons la dernière décision prise par le gouvernement de renforcer la capacité de la fonction de contrôleur dans les ministères et les organismes.

6.50 Nous sommes aussi convaincus que le personnel de vérification interne et le comité de vérification du ministère ou de l'organisme peuvent contribuer concrètement à fournir l'appui nécessaire à cette fonction. Par conséquent, les deux groupes devraient être considérés comme étant partie intégrante de la fonction de contrôleur dans les ministères et les organismes.

6.51 Recommandation. Le contrôleur général du Canada devrait établir une stratégie et présenter un plan d'action visant à promouvoir des initiatives de gestion et de contrôle financiers et à permettre l'amélioration de la capacité financière des ministères et organismes.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Diverses activités sont déjà en cours pour promouvoir la gestion financière et améliorer la capacité des ministères et des organismes.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis au point le Cadre de responsabilisation en matière de gestion (CRG) pour faire connaître aux administrateurs généraux et à tous les gestionnaires de la fonction publique les attentes, les indicateurs et les critères de mesure en matière de gestion qui tiennent compte des éléments particuliers aux diverses responsabilités et à l'obligation de rendre compte, notamment dans le secteur de la gestion financière. Le CRG sert aux ministères et au Secrétariat du Conseil du Trésor à évaluer et à cerner les domaines où les pratiques de gestion pourraient être améliorées.

L'exigence de fournir, dans les présentations au Conseil du Trésor et dans les mémoires au Cabinet, de l'information basée sur la comptabilité de caisse et sur la comptabilité d'exercice, contribue également à promouvoir l'amélioration de la gestion financière. Cette exigence impose que l'on ait la capacité de produire l'information requise et que l'on puisse en évaluer et en certifier l'exactitude.

La mise en place des fonctions de contrôleur général et de contrôleur ministériel s'avère une occasion unique de renforcer les pratiques de gestion et les mécanismes de contrôle et de reddition de comptes dans la fonction publique. Le contrôleur général s'est engagé à collaborer avec la collectivité des agents financiers supérieurs et à aider tous les gestionnaires à atteindre ce but. L'ajout de contrôleurs qualifiés dans les équipes de gestion ministérielles améliorera la capacité financière des ministères. Grâce à la coordination des efforts des collectivités des finances, de la vérification interne et de l'évaluation, des comités ministériels de vérification et d'évaluation et du Bureau du vérificateur général, le contrôleur général du Canada pourra accorder une attention particulière à l'amélioration de la gestion financière et des mécanismes de contrôle dans les ministères.

Il faut terminer l'étude de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la comptabilité d'exercice

6.52 Le Bureau du vérificateur général du Canada continue de s'inquiéter de la lenteur de la mise en œuvre de la budgétisation et de la présentation de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice au niveau ministériel. De plus, comme il est indiqué dans notre rapport de décembre 2001, au chapitre 1 intitulé « La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure », de nombreux ministères ont laissé entendre que si le gouvernement n'adopte pas la budgétisation et l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice, les gestionnaires n'accorderont pas une attention particulière à l'information financière préparée selon cette méthode. La presque totalité des ministères ont cependant demandé que l'information financière soit produite en fonction de la comptabilité d'exercice.

6.53 Nous reconnaissons que les besoins annuels de trésorerie de chaque ministère demeurent une information importante pour le Parlement. Cependant, nous pensons qu'il serait plus utile pour le Parlement d'obtenir aussi de l'information basée sur la comptabilité d'exercice portant sur les coûts entiers des programmes dans le cadre du processus d'établissement du budget des dépenses et d'affectation des crédits. Ainsi, le Parlement recevrait de l'information comparable avec l'information basée sur la comptabilité d'exercice qui est présentée dans les *Comptes publics du Canada* et dans le budget de l'ensemble du gouvernement. De plus, l'information dont les gestionnaires et le Parlement se servent pour prendre leurs décisions au sujet des crédits serait présentée selon la même méthode que pour ces autres aspects des activités du gouvernement.

6.54 Le Comité permanent des comptes publics continue d'appuyer nos recommandations au sujet de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice (voir l'Annexe) et, à maintes reprises, il a vivement recommandé au Secrétariat du Conseil du Trésor de prendre position sur cette question.

6.55 Dans son rapport d'avril 2003, le Comité permanent des comptes publics a réitéré la recommandation qu'il a formulée dans son rapport de décembre 2002. Il n'a cependant pas fixé de nouvelles dates cibles. Pour sa part, le gouvernement continue de répondre que c'est une question complexe, dont les retombées à long terme sont importantes, et qui ne fait pas l'objet d'un consensus au niveau international; il lui faut donc continuer de l'examiner avec soin. Dans l'intervalle, le gouvernement continue d'approfondir cette question et il consulte les ministères et les organismes. Il a récemment élaboré une approche qui doit être étudiée plus à fond, ainsi que quelques mesures provisoires visant à introduire l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice dans les présentations au Conseil du Trésor en ce qui concerne la gestion des immobilisations. Mais, en réalité, le gouvernement n'a respecté aucune des dates cibles que le Comité a suggérées pour régler cette question.

6.56 Il est vrai que cette question peut être complexe et nécessiter un examen attentif, mais d'autres administrations nationales et internationales ont réussi à adapter la budgétisation et l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice à leurs contextes respectifs. Nous nous attendions à ce que le gouvernement du Canada ait fait des progrès plus tangibles après avoir consacré des années à étudier cette question et à planifier l'établissement du budget de 2003 du gouvernement selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

6.57 Tant et aussi longtemps qu'il n'y aura pas dans l'ensemble du gouvernement et des ministères de méthode commune pour l'établissement des budgets, la communication de l'information financière et l'octroi des crédits, l'information de gestion financière, à notre avis, ne sera pas utilisée de manière efficace au gouvernement.

6.58 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait terminer rapidement l'étude de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon

la méthode de la comptabilité d'exercice au niveau ministériel et présenter au Comité des comptes publics de la Chambre des communes la méthode commune qu'il propose pour la planification, l'établissement des budgets et la communication de l'information, et lui soumettre un plan de mise en œuvre.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît que la budgétisation selon la méthode de la comptabilité d'exercice a progressé plus lentement que ne l'aurait souhaité le Bureau du vérificateur général, mais il persiste à croire que c'est une approche prudente et exhaustive qui s'impose pour bien connaître cette méthode et en assurer l'utilisation. L'étude et l'essai des diverses options de budgétisation selon la méthode de comptabilité d'exercice et le suivi du sort fait à cette méthode dans d'autres administrations, tant celles qui ont choisi de la mettre en place que celles qui y ont renoncé, se poursuivent. En outre, des mesures concrètes ont été prises pour que les renseignements soient colligés selon la méthode de la comptabilité d'exercice relativement aux principales étapes du processus décisionnel du gouvernement, plus précisément dans les mémoires au Cabinet et dans les présentations au Conseil du Trésor visant à obtenir des ressources additionnelles.

Au terme de la première étape du projet axé sur l'adoption de la budgétisation selon la méthode de la comptabilité d'exercice, un plan de travail précis comprenant quatre grands éléments a été mis en place pour l'étape suivante : modalités provisoires (l'exigence d'utiliser de l'information basée sur la comptabilité d'exercice pour les opérations ministérielles avec le Secrétariat du Conseil du Trésor autres que les présentations visant à obtenir des ressources additionnelles); politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la gestion des immobilisations (renouvellement et mise à jour des diverses politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor sur le sujet dans le contexte de l'utilisation de la comptabilité d'exercice); essais pilotes de la budgétisation des immobilisations selon la méthode de la comptabilité d'exercice (essai de la mise en œuvre de la budgétisation selon la méthode de la comptabilité d'exercice dans divers ministères); consultations avec les ministres et les parlementaires.

Nécessité d'améliorer l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice et nécessité de s'en servir pour la prise quotidienne de décisions

6.59 Comme l'indiquent les *Observations de la vérificatrice générale sur les états financiers du gouvernement du Canada de l'exercice clos le 31 mars 2003*, l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale a obligé le gouvernement à présenter, pour la première fois, dans ses états financiers sommaires certains éléments. Nous songeons, entre autres, aux immobilisations corporelles, aux stocks, aux passifs environnementaux, aux impôts à recevoir et à payer, aux frais payés d'avance, aux avantages sociaux futurs autres que les régimes de retraite, et à une provision pour le règlement des revendications des Autochtones. Ces changements ont entraîné la constatation d'actifs et de passifs se chiffrant à des dizaines de milliards de dollars qui n'avaient pas été évalués auparavant ni comptabilisés dans les états financiers sommaires du gouvernement.

6.60 On indiquait aussi dans ces Observations que l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale n'a jamais été considérée comme une fin en soi. Elle fait partie d'une initiative plus vaste qui vise à améliorer la gestion et le contrôle financiers au gouvernement. Par exemple, la comptabilisation de dizaines de milliards de dollars d'actifs et de passifs devrait permettre une meilleure gestion de ces éléments. Les nouvelles conventions comptables du gouvernement et ses nouveaux systèmes d'information financière n'étaient que deux éléments de sa Stratégie d'information financière. Ce sont des pierres d'assise essentielles pour appuyer le troisième élément de la Stratégie : donner aux gestionnaires du gouvernement l'accès à de l'information financière de meilleure qualité pour leur prise de décisions au jour le jour (voir ci-dessous l'encadré intitulé « La comptabilité d'exercice — une initiative visant à améliorer la prise de décision »).

6.61 Avec la constatation de ces nouveaux éléments en comptabilité d'exercice et la mise en œuvre de systèmes d'information pour appuyer cette méthode de comptabilité, les ministères et les organismes possèdent l'information et les outils qui leur permettront de produire de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice. Cette information leur permettra de donner un tableau plus complet des coûts entiers de leurs opérations et de leurs activités de programme, et de l'intendance des éléments d'actif et de passif.

6.62 Le défi consiste maintenant pour le gouvernement à utiliser cette nouvelle information basée sur la comptabilité d'exercice de manière efficace pour prendre des décisions de gestion et à veiller à ce que cette nouvelle méthode comptable soit pleinement appliquée dans les ministères et les organismes. Sinon, le gouvernement aura investi énormément de temps et de fonds sans pouvoir, pour autant, améliorer la prise de décisions dans les ministères et organismes. L'information basée sur la comptabilité d'exercice sera alors simplement considérée comme un projet qui n'a été réalisé que pour donner suite à des initiatives ou à des directives d'organismes centraux comme le Secrétariat du Conseil du Trésor.

La comptabilité d'exercice — une initiative visant à améliorer la prise de décision

La comptabilité d'exercice peut aussi aider à améliorer la prise de décision dans les ministères, comme le montrent les exemples suivants :

- Les gestionnaires se concentrent davantage sur l'intendance des actifs car tous les actifs sont comptabilisés dans les comptes financiers du ministère. Les gestionnaires deviennent plus conscients des actifs sur lesquels ils exercent un contrôle et de la nécessité de tenir compte d'aspects comme les exigences en matière de maintenance, les politiques de remplacement, le recensement et l'aliénation des actifs excédentaires, les risques comme les pertes causées par les vols ou les dommages et l'incidence totale des actifs sur la prestation des services.
- Les gestionnaires s'intéressent davantage à la gestion des passifs sur lesquels ils exercent un contrôle, car les passifs existants et éventuels sont constatés. Ils sont davantage conscients de leur responsabilité à l'égard de ces passifs et de la nécessité d'établir des plans pour les gérer, y compris la nécessité de déterminer l'effet des passifs existants sur les ressources futures. Si les passifs ne sont pas constatés, les gestionnaires sont moins enclins à tenir compte de certaines questions et à gérer efficacement ces passifs.

6.63 Notre récente vérification des états financiers sommaires du gouvernement et les Observations à ce sujet que nous avons présentées dans les *Comptes publics du Canada* de 2002-2003 illustrent par quelques exemples ce pourquoi les ministères et les organismes doivent intégrer la comptabilité d'exercice à leurs systèmes et pratiques de gestion et améliorer par le fait même leur prise de décisions. Dans chaque cas, cette transition exigera que l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice ait une plus grande précision que celle exigée pour les états financiers sommaires.

La Défense nationale doit améliorer ses pratiques d'évaluation du coût des stocks

6.64 La majeure partie des stocks du gouvernement, évalués à 6,1 milliards de dollars, appartiennent au ministère de la Défense nationale; ils sont composés d'articles comme les munitions et les fournitures renouvelables (par exemple, les uniformes et les machines-outils). Jusqu'ici, le Ministère consignait surtout les quantités d'articles dans ses systèmes d'inventaire; l'exactitude des coûts n'était donc pas une priorité parce qu'une évaluation continue n'était pas nécessaire. Les achats de stocks étaient simplement passés en charges au moment de l'achat.

6.65 L'introduction de la comptabilité d'exercice a forcé le Ministère à valider la valeur de ses stocks. Au cours de notre dernière vérification des états financiers sommaires du gouvernement, nous avons constaté que la qualité des systèmes d'information de la Défense nationale et que les méthodes d'évaluation des coûts utilisées pour ses systèmes d'inventaire ne permettaient pas d'avoir facilement accès à une information exacte sur le coût historique des articles en stock. Il était donc difficile pour le Ministère de justifier de manière indépendante les prix associés à ses stocks.

6.66 Des travaux détaillés supplémentaires exécutés par la Défense nationale, ainsi que nos travaux de vérification, nous ont permis de conclure que les chiffres relatifs aux stocks étaient présentés fidèlement, à tous les égards importants, dans les états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Par contre, les stocks de la Défense nationale sont plus que de simples éléments d'information financière. Ils sont utilisés pour atteindre l'objectif du Ministère, c'est-à-dire défendre les intérêts et les valeurs du Canada et des Canadiens et des Canadiennes tout en contribuant à la paix et à la sécurité internationales. C'est pourquoi la Défense nationale doit disposer d'une information exacte sur le coût de ses stocks afin de faciliter sa prise de décisions et afin qu'elle puisse prévoir ou communiquer exactement les coûts de ses divers programmes ou activités. Les coûts de ces activités sont établis à un niveau beaucoup moins général qu'ils ne le sont dans les états financiers sommaires du gouvernement du Canada.

6.67 Le Ministère a commencé à utiliser l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice pour la prise de décisions (par exemple, pour l'analyse de l'amortissement des immobilisations) et il a convenu de mettre en place des contrôles appropriés. Ceux-ci garantiront que les coûts des achats futurs seront bien comptabilisés dans son système d'inventaire et que le coût des vieux stocks sera supprimé de l'inventaire au fur et à mesure de leur utilisation. En outre, les contrôles permettront également au Ministère de

surveiller adéquatement l'utilisation des stocks et d'apporter les ajustements requis lorsque des articles en stock deviennent désuets. Grâce à cette méthode améliorée d'évaluation des stocks, la Défense nationale aura une meilleure idée de la valeur des articles en stock et pourra établir quelle doit en être la valeur optimale à maintenir.

6.68 La Défense nationale s'est engagée à apporter ces améliorations à ses méthodes d'inventaire, mais la qualité de l'évaluation de l'information sur les coûts continue de nous préoccuper. L'enjeu est de taille pour le Ministère et il faudra peut-être encore de nombreuses années avant que ses fiches d'inventaire fournissent une information qui améliore la prise des décisions de gestion.

Agence des douanes et du revenu du Canada — Manque d'uniformité dans l'estimation des impôts à recevoir

6.69 L'un des aspects les plus exigeants, l'un des aspects prépondérants, des changements effectués par le gouvernement pour mettre en œuvre la comptabilité d'exercice était la comptabilisation des recettes fiscales. Comme il est indiqué dans les états financiers sommaires, ce changement de la convention comptable a eu pour effet que, pour la première fois, l'Agence a constaté des impôts à recevoir d'environ 43 milliards de dollars, des impôts à payer de quelque 33 milliards de dollars et une provision pour créances douteuses de 7 milliards de dollars (l'estimation par le gouvernement des impôts à recevoir qui ne pourront probablement pas être recouvrés).

6.70 L'Agence des douanes et du revenu du Canada doit gérer ces impôts à recevoir et à payer, puisqu'elle a la responsabilité, comme l'exige son objectif stratégique, de veiller à ce que les Canadiens et les Canadiennes observent les lois et règlements dans les domaines de la fiscalité, du commerce et des opérations frontalières. La provision pour créances douteuses et la provision annuelle connexe pour de telles pertes représentent un élément important de l'évaluation du coût de la gestion du portefeuille d'impôts à recevoir du gouvernement. Conformément aux accords qu'il a conclus avec les provinces et les territoires, le gouvernement absorbe la totalité du coût de toute perte sur le recouvrement des impôts à recevoir, mais il a droit de conserver les intérêts et les pénalités perçus au titre de ces impôts.

6.71 L'Agence des douanes et du revenu du Canada a indiqué qu'elle avait une confiance raisonnable dans le processus qu'elle a suivi pour établir son estimation, pour l'exercice, des recettes fiscales à recevoir, y compris la provision pour créances douteuses, mais notre vérification des états financiers sommaires du gouvernement a révélé des problèmes quant à l'estimation de la provision pour créances douteuses.

6.72 En particulier, l'Agence avait demandé à ses agents de recouvrement d'évaluer un échantillon de comptes de particuliers et d'estimer le montant des pertes probables sur recouvrement. Elle a utilisé le total de ces estimations pour établir le montant de la provision pour créances douteuses. À l'issue de notre premier examen de l'estimation de l'Agence, nous avons constaté que la méthode utilisée par les agents de recouvrement de l'Agence pour évaluer

la possibilité de recouvrer les impôts à recevoir manquait de cohérence. L'Agence a alors entrepris de refaire le calcul de la provision pour créances douteuses.

6.73 Ces travaux additionnels de l'Agence et nos travaux de vérification détaillés nous ont permis de conclure que les impôts à recevoir, y compris la provision pour créances douteuses, étaient présentés fidèlement, à tous les égards importants, dans les états financiers sommaires du gouvernement du Canada. L'Agence utilise cette information pour sa présentation de renseignements financiers sur le portefeuille des impôts que le gouvernement doit percevoir. Ce montant reflète le montant de la perte fiscale que le gouvernement fédéral devra vraisemblablement assumer. Cette information sert non seulement à préparer les données à présenter dans les états financiers sommaires du gouvernement, mais aussi à mesurer les résultats de la gestion du portefeuille des impôts que le gouvernement doit percevoir.

6.74 L'Agence a indiqué qu'elle prendra d'autres mesures correctives pour améliorer son évaluation de la possibilité de percevoir les impôts en souffrance. L'Agence et le Bureau du contrôleur général devraient faire un suivi de ces mesures correctives pour garantir qu'elles permettent d'améliorer l'information dont le gouvernement se sert pour déterminer les mesures de perception qu'il prend ou pour calculer les pertes qu'il doit assumer.

Les ministères et organismes doivent évaluer l'incidence de l'information financière sur d'autres secteurs

6.75 Les états financiers sommaires du gouvernement, tout comme ceux de la plupart des grandes organisations, comprennent aussi d'autres estimations importantes faites par la direction. Ces estimations, qui font partie intégrante de la comptabilité d'exercice, ont des répercussions sur des milliards de dollars d'actifs et de passifs constatés. Elles comprennent par exemple l'estimation des pertes sur les prêts et placements, des obligations au titre du régime de retraite du gouvernement, et des pertes découlant de diverses réclamations faites au gouvernement.

6.76 Les ministères et les organismes ont charge de bon nombre de ces estimations, lesquelles ont une grande incidence sur leur situation financière et sur les coûts de leurs opérations. Par conséquent, ils doivent veiller à ce que les processus de gestion comprennent l'élaboration, la révision, l'examen critique et la comptabilisation des estimations de la direction, opérations qui se doivent d'être précises.

6.77 Si les ministères et les organismes veillent à préparer cette information et d'autres informations financières de manière fidèle et exacte et en temps opportun, ils connaîtront le coût entier de la réalisation de leurs programmes et de leurs activités et ils seront donc en mesure d'utiliser des données plus précises pour formuler quotidiennement leurs décisions de gestion (voir la pièce 6.3 qui en présente quelques exemples).

6.78 L'information sur le coût entier des programmes et des activités du gouvernement était aussi la question fondamentale traitée dans notre rapport de décembre 2002, au chapitre 10 intitulé « Les coûts liés à la mise en œuvre

du Programme canadien des armes à feu ». Les discussions récentes des parlementaires portant sur les modifications éventuelles des prestations versées aux anciens combattants montrent aussi l'utilité d'avoir de l'information sur les coûts entiers. Le Parlement a tenu compte non seulement des paiements annuels découlant des modifications apportées aux prestations susmentionnées, mais aussi du coût actuariel estimatif entier de ces prestations pour la durée du programme. On avait donc de l'information sur les répercussions possibles du programme sur l'excédent ou le déficit de l'exercice et sur le déficit accumulé, et non pas seulement sur les mouvements de trésorerie au cours de l'exercice.

6.79 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a créé un certain nombre de groupes de travail ministériels et diffusé de l'information afin que les ministères et organismes puissent s'informer les uns les autres des meilleures pratiques à utiliser, comprendre l'importance d'avoir une information financière exacte et, éventuellement, améliorer leurs pratiques de gestion. Comme nous l'avons déjà dit, cependant, le défi pour le gouvernement est de veiller à ce que les ministères et organismes utilisent avec efficacité cette nouvelle information basée sur la comptabilité d'exercice pour prendre des décisions de gestion.

6.80 Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît cette difficulté dans son rapport sur le rendement de 2003. Il y affirme en effet que le recours aux notions de la comptabilité d'exercice pour appuyer la prise de décisions courante et améliorer la reddition de comptes exigera que les fonctionnaires et les parlementaires soient renseignés sur ces notions et les comprennent bien. Pour que la comptabilité d'exercice puisse être intégrée avec succès aux processus de prise de décisions du gouvernement, il faudra une action concertée du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères et organismes.

Pièce 6.3 Exemples de l'importance d'avoir de l'information sur le coût entier pour certaines organisations fédérales

- En plus de son rôle comme force de police fédérale, la Gendarmerie royale du Canada fournit à contrat des services de police dans la plupart des provinces et de nombreuses municipalités. Elle a besoin d'une information de grande qualité sur le coût des services qu'elle offre à ses clients, de façon à appuyer le recouvrement de ces coûts tel qu'il est stipulé dans les contrats.
- Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international offre des services à l'étranger au nom d'autres ministères fédéraux et doit connaître le coût de ces services administratifs afin que les ministères en question puissent payer leur part de ces coûts.
- Transports Canada a pour obligation de consigner et de communiquer le coût entier de la part que le Ministère assume dans les efforts déployés par le gouvernement pour mettre en place de nouvelles mesures de sécurité.
- L'utilisation de nouveaux modes de prestation des services, l'impartition de services et la création d'organismes justifient le besoin de connaître l'ensemble des coûts et de posséder de l'information sur les actifs et les passifs gérés par les ministères.

Source : Rapport de la vérificatrice générale d'avril 2003, chapitre 2, « La qualité de l'information financière »

6.81 Recommandation. Le contrôleur général du Canada, en collaboration avec les administrateurs généraux des ministères et des organismes, devrait veiller à ce que ces derniers se dotent de plans et de stratégies spécifiques qui permettront d'améliorer et d'utiliser l'information basée sur la comptabilité d'exercice au niveau ministériel, et assureront l'intégration de cette information au processus de prise de décisions. Le contrôleur général du Canada devrait, par la suite, suivre de près les progrès de la mise en œuvre de ces plans dans les ministères et les organismes.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le contrôleur général du Canada est d'accord pour dire que les renseignements colligés selon la méthode de la comptabilité d'exercice étoffent mieux la gestion et la prise de décisions; il continuera d'encourager les ministères à les utiliser pleinement.

L'obligation de fournir des renseignements selon la méthode de la comptabilité de caisse et selon celle de la comptabilité exercice dans les présentations au Conseil du Trésor et dans les mémoires au Cabinet forcera les ministères et les organismes à tenir compte des renseignements colligés selon cette dernière méthode, renseignements qui, par la force des choses, seront intégrés à la préparation de ces documents et à leur processus décisionnel.

Tel que signalé dans le chapitre, d'autres efforts seront faits pour attirer l'attention des gestionnaires sur l'importance de recueillir des données financières selon la méthode de la comptabilité d'exercice et d'améliorer l'utilisation de cette information compte tenu du passage vers la budgétisation et la comptabilisation des crédits votés selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Les ministères se doivent de renforcer leurs systèmes de contrôle financier internes

6.82 Depuis la parution du chapitre 1 de notre rapport de décembre 2001, nous avons évalué certains contrôles financiers de systèmes d'information informatisés ainsi que les contrôles de gestion et de surveillance connexes dans 12 ministères et organismes. Au cours de l'année écoulée, nous avons poursuivi notre évaluation de ces contrôles dans 6 autres ministères et organismes. Au total, ces évaluations ont porté sur les contrôles régissant 25 des principaux systèmes et applications des plus grands ministères et organismes. Nous avons l'intention de continuer nos travaux au cours des prochaines années de manière à ce que soient éventuellement examinés les 69 principaux systèmes et applications des plus grands ministères et organismes (voir la pièce 6.4).

6.83 Bien que le contrôle interne comporte plusieurs éléments (voir le paragraphe 6.16), ces examens ont pour objectif d'évaluer la qualité de certains contrôles internes d'un échantillon de systèmes d'information financière. Nous voulons déterminer la mesure dans laquelle les contrôles internes des divers ministères et organismes permettent d'assurer la protection des actifs et de garantir que l'information financière est exacte, complète et autorisée comme il se doit.

Pièce 6.4 **Étendue des travaux d'évaluation des contrôles**

	Entités
2001	Patrimoine canadien (1)
	Agriculture et Agroalimentaire Canada (1)
	Agence des douanes et du revenu du Canada (2)
2002	Pêches et Océans Canada (1)
	Affaires indiennes et du Nord Canada (1)
	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (1)
	Affaires des Anciens combattants Canada (2)
	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (2)
	Agence des douanes et du revenu du Canada (3)
2003	Citoyenneté et Immigration Canada (1)
	Santé Canada (1)
	Industrie Canada (1)
	Service correctionnel Canada (1)
	Transports Canada (1)
	Agence des douanes et du revenu du Canada (6)
À effectuer en 2004 ou au cours des années suivantes	Défense nationale (4)
	Gendarmerie royale du Canada (4)
	Agence canadienne de développement international (1)
	Industrie Canada (2)
	Santé Canada (5)
	Pêches et Océans Canada (6)
	Transports Canada (3)
	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (3)
	Agriculture et Agroalimentaire Canada (3)
	Développement des ressources humaines Canada (4)
	Citoyenneté et Immigration Canada (4)
	Agence des douanes et du revenu du Canada (5)

Note : Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de systèmes ou d'applications qui seront évalués. Ils sont présentés en regard des ministères et des organismes qui en assumaient la responsabilité au 11 décembre 2003.

6.84 Même si nous avons signalé pendant deux années les faiblesses importantes de ces contrôles, nous continuons de relever ces mêmes faiblesses dans le cadre de nos examens les plus récents comme nous l'avons indiqué dans le chapitre 2 de notre rapport d'avril 2003, chapitre intitulé « La qualité de l'information financière ». Les ministères ont fait état de leur volonté de corriger ces faiblesses. Les ministères et les organismes que visait notre premier examen (2001) ont apporté diverses améliorations, Agriculture et Agroalimentaire Canada étant le ministère qui a fait les progrès les plus importants.

6.85 Dans plusieurs des ministères que nous avons examinés jusqu'ici, nous avons aussi observé que lorsque des contrôles existent, ce sont généralement des contrôles de détection. Ce ne sont pas des contrôles préventifs comme

Pièce 6.5 Faiblesses des systèmes de contrôle internes requérant une attention particulière

Systèmes	Faiblesses	Explication	Répercussions
Contrôles de sécurité électroniques	• Les droits et les privilèges d'accès de l'utilisateur ont révélé des tâches incompatibles. • Les comptes des superutilisateurs ne sont pas suffisamment contrôlés. • Les utilisateurs ont un accès au système plus étendu que nécessaire. • Utilisation d'identificateurs d'utilisateur génériques, pratique qui entrave la reddition de comptes. • On n'applique pas les pratiques exemplaires en ce qui concerne les principaux paramètres de sécurité.	Les contrôles de sécurité électroniques servent à contrôler les droits et les privilèges d'accès de l'utilisateur dans un système d'information électronique. Les défaillances des contrôles de sécurité électroniques pourraient causer l'altération ou la perte accidentelles ou intentionnelles de l'information. Elles peuvent aussi compromettre l'intégrité des tableaux et des structures des systèmes.	Des contrôles de sécurité électroniques inadéquats pourraient mener à un accès non autorisé pouvant causer la perte ou l'altération des données et par conséquent la production de rapports inexacts par les systèmes.
Contrôles de surveillance	• La fonction d'administration de la sécurité n'utilise pas les pratiques exemplaires. • Le rapprochement des comptes n'est pas fait en temps opportun. • L'examen des comptes provisoires et des comptes d'attente n'est pas fait en temps opportun. • Il n'existe pas toujours de politiques et de procédures de surveillance des comptes — par exemple, l'examen des opérations inhabituelles ou à haut risque et l'examen des mesures de rendement clés comme le classement chronologique des montants à recevoir.	Les contrôles de surveillance permettent aux cadres d'analyser la vraisemblance de l'information financière. Les différences relevées ou les questions observées doivent non seulement être mises en évidence, mais aussi être vérifiées et analysées, et des mesures correctives doivent être prises. La fonction d'administration de la sécurité est partagée par de nombreux utilisateurs et n'est pas contrôlée. Il n'y a pas de politiques officielles et les pratiques exemplaires ne sont pas utilisées, ce qui engendre des risques pour cette fonction.	En raison de l'absence de contrôles de surveillance, les erreurs ne sont pas détectées et l'exactitude et la validité des données sont compromises. Cela accroît aussi les risques de pertes et de données faussées.
Nouveaux systèmes financiers	• Les systèmes financiers ne sont pas intégrés. • De nombreux contrôles inhérents aux nouveaux systèmes financiers ne sont pas utilisés.	Les nouveaux systèmes financiers offrent de nombreuses possibilités, mais ils sont souvent utilisés pour compiler simplement les résultats produits par les systèmes en place. Dans certains cas, deux ou plusieurs systèmes sont utilisés alors que leur intégration est possible. Cette approche du développement et de l'intégration des systèmes ajoute à la complexité et au coût de la tenue de l'information financière. Le risque d'erreurs est accru, s'il y a utilisation de systèmes distincts.	En ne tirant pas pleinement parti des possibilités des nouveaux systèmes, on ne peut accroître l'efficience et l'efficacité des opérations. De plus, en n'utilisant pas les contrôles intégrés, on risque de réduire la cohérence des contrôles.
Contrôles de traitement manuels	• La séparation des tâches n'est pas adéquate. • La documentation des politiques et des procédures n'est pas préparée/examinée. • L'assurance de la qualité du processus de vérification des comptes est limitée.	Des cadres de contrôle modernes devraient permettre de bien intégrer les contrôles de traitement manuels dans un cadre électronique. L'application de contrôles manuels est moins systématique et complète que l'application de contrôles électroniques.	Sans cadre électronique, on accroît le risque que les valeurs des données ne soient pas vérifiées, qu'elles soient omises ou qu'elles donnent lieu à une répétition de l'information ou à d'autres erreurs.

Pièce 6.5 Faiblesses des systèmes de contrôle internes requérant une attention particulière (suite)

Systèmes	Faiblesses	Explication	Répercussions
Contrôles des autorisations sélectionnés	• Les paiements sont certifiés sans : - documentation attestant que les marchandises ont été reçues; - délégation appropriée du pouvoir de signer; - autorisation.	En vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (*LGFP*), on ne peut effectuer un paiement sans autorisation pertinente et le paiement ne sera effectué que si les fournitures ont été livrées et les services rendus. L'article 33 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* exige que soit obtenue une autorisation en bonne et due forme avant que ne soit produite une demande de paiement sur le Trésor et avant que la dépense ne soit subséquemment imputée aux crédits.	Sans contrôles appropriés, le gouvernement n'a pas l'assurance que les paiements sont faits uniquement pour les marchandises reçues ou pour les services rendus.

ceux qui existeraient si les ministères se servaient des capacités des systèmes informatisés existants. Des contrôles préventifs empêcheraient que des données erronées soient traitées par le système et réduiraient la possibilité d'inclure une information inexacte dans les rapports financiers servant à la prise de décisions.

6.86 Comme il est très important d'avoir des systèmes de contrôle internes solides pour gérer les risques et pour assurer la gestion et le contrôle financiers, nous avons établi un ordre de priorité pour les faiblesses des contrôles que nous avons relevées lors de nos travaux d'évaluation des contrôles et auxquelles il faudrait, à notre avis, apporter une attention particulière (voir la pièce 6.5). Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive des exigences relatives aux contrôles; nous croyons cependant que ces contrôles sont essentiels pour prévenir et détecter les erreurs et que les faiblesses doivent être corrigées dans des délais raisonnables pour éviter qu'elles n'influent sur la prise de décisions dans les ministères.

6.87 Nous croyons que les faiblesses de contrôle que nous avons cernées peuvent être corrigées et que la plupart des problèmes, avec un peu d'efforts, pourraient être résolus dans un délai acceptable.

6.88 Par conséquent, nous commencerons à évaluer et à suivre officiellement de près les progrès réalisés par les ministères et les organismes pour corriger les faiblesses de contrôle que nous avons relevées. Nous ferons état de ces progrès dans de prochains chapitres, de la manière décrite à la pièce 6.6.

Pièce 6.6 Exemple d'un tableau présentant les progrès fait par les ministères et les organismes pour surmonter les difficultés de contrôle

	Contrôles de sécurité électroniques	Contrôles de surveillance	Nouveaux systèmes financiers	Contrôles de traitement manuels	Paye	Autorisations
Nom du ministère						

● **En grande partie réglée.** La constatation initiale importante a été réglée en grande partie.

◓ **Progrès satisfaisant.** Des progrès substantiels ont été faits pour régler la constatation initiale, mais il reste encore des mesures à prendre.

◒ **Certains progrès.** Des progrès ont été faits pour régler la constatation initiale, mais il faut faire beaucoup plus pour obtenir les résultats souhaités.

○ **Progrès insatisfaisant.** Aucun progrès n'a été fait pour régler la constatation initiale, et aucune mesure n'a été prise.

6.89 Le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoit publier une directive de portée générale sur les cadres de contrôle financier que les ministères pourront adapter à leurs besoins particuliers. Le Secrétariat est en train de concevoir une vaste stratégie et certains ministères et organismes se sont dits intéressés à participer à l'élaboration d'un cadre. De plus, un groupe de concertation formé d'utilisateurs des systèmes financiers SAP (utilisateurs qui mettent en commun leurs compétences afin d'assurer le bon fonctionnement d'un système financier) a conçu un outil permettant d'établir des profils d'utilisateur afin d'aider les ministères à gérer les privilèges des utilisateurs.

6.90 Cette directive et cette orientation devraient être utiles, mais le gouvernement doit surmonter des difficultés comparables à celles que représente l'utilisation, par les ministères, de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice. Il faut bien s'assurer que les ministères continuent d'accorder toute l'importance voulue à cette question, aux différents types de contrôles et aux différentes faiblesses de contrôle ainsi qu'à la façon de modifier efficacement leurs processus de gestion de manière à renforcer et à améliorer la qualité de leur information financière.

6.91 Comme l'indique la version révisée de la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor, toutes les fonctions de vérification interne des ministères et des organismes se repositionnent et définissent leur rôle comme étant celui de fonctions de certification du degré de fiabilité de systèmes ou de contrôles. À ce titre, elles pourront vraisemblablement certifier l'intégralité et l'exactitude de l'information financière servant à la prise de décisions ainsi que l'intégralité et l'exactitude des systèmes de contrôle connexes et, de ce fait, elles pourront contribuer à faire progresser cette question au sein des ministères. Par exemple, au cours de nos travaux d'évaluation des contrôles à l'Agence des douanes et du revenu du Canada, nous en avons examiné les contrôles essentiels de concert avec la fonction de vérification interne de l'Agence.

6.92 **Recommandation.** Le contrôleur général du Canada, en collaboration avec la direction, les services de vérification interne et les comités de vérification des ministères et des organismes, devrait veiller à ce que les ministères et les organismes relèvent et corrigent, dans un délai raisonnable, les faiblesses de contrôle interne que présenteraient les systèmes de comptabilité et d'information financière.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le contrôleur général du Canada assurera auprès des agents financiers supérieurs des ministères le suivi des lacunes décelées par le Bureau du vérificateur général dans les mécanismes de contrôle.

Le contrôleur général incitera également les vérificateurs internes et les comités de vérification internes des ministères et des organismes à assurer le suivi des lacunes décelées et à travailler à l'amélioration continue des contrôles comptables et des contrôles des systèmes.

Nécessité d'améliorer encore davantage les états financiers ministériels

6.93 Dans son cadre de conventions comptables, le Secrétariat du Conseil du Trésor exige que certains ministères préparent des états financiers annuels vérifiables. Au cours des deux dernières années, le Secrétariat du Conseil du Trésor, ainsi que les ministères et organismes, ont fait des progrès considérables dans leur préparation d'états financiers ministériels visant à fournir de l'information utile au sujet des actifs, des passifs, des revenus et des dépenses.

6.94 Toutefois, comme nous l'avons indiqué dans des observations précédentes sur les comptes publics du Canada, dans nos chapitres sur la Stratégie d'information financière et dans le chapitre 2 de notre rapport d'avril 2003, le modèle actuel servant à préparer les états financiers ministériels doit être amélioré. On y omet de présenter certains coûts importants, certains passifs ainsi que les redressements apportés à la valeur de certains éléments d'actif, certains passifs comptabilisés au niveau central par le Secrétariat du Conseil du Trésor et les services fournis gratuitement par d'autres ministères.

6.95 À notre avis, sans cette information, les états financiers ministériels ne fournissent pas une information exacte et fiable sur les coûts des programmes et la situation financière des ministères. Ainsi, les utilisateurs de ces états financiers n'obtiennent pas un tableau complet des coûts des activités des ministères, des actifs et des passifs et ils prennent donc des décisions sans disposer d'une information complète. De même, comme cette information n'est pas présentée dans les résultats financiers de ces ministères, la gestion de ces éléments par les ministères responsables de ces coûts et de ces passifs n'est pas évaluée.

6.96 La préparation d'états financiers ministériels fournissant toute l'information nécessaire, et prêts à être publiés et vérifiés, ferait probablement ressortir l'importance pour les ministères et organismes des notions de gestion et de contrôle financiers. De plus, cela donnerait aux services de vérification interne des ministères et organismes l'occasion de participer à la révision de ces états financiers et leur permettrait d'assumer leur rôle d'agent de certification de fiabilité comptable. Enfin, les comités de vérification des ministères pourraient prendre part au processus de surveillance et d'approbation des états financiers.

6.97 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait des progrès en ce qui a trait à la vérifiabilité des états financiers de certains établissements publics et au chapitre de la délégation de la responsabilité de certains soldes gérés au niveau central. Le Secrétariat a aussi indiqué que les autres états financiers ministériels ne seront publiés que lorsqu'ils contiendront une information complète. Depuis la publication du chapitre 5 de notre rapport de décembre 2002, le Secrétariat du Conseil du Trésor étudie les questions en suspens, de concert avec les ministères et les organismes, afin de garantir qu'à l'avenir les états financiers ministériels présenteront une information fidèle et complète.

6.98 **Recommandation.** Le contrôleur général du Canada devrait régler rapidement les questions en suspens concernant les états financiers ministériels et fixer une date cible pour finaliser la publication d'états financiers ministériels qui pourraient être vérifiés sans présenter de graves lacunes.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Comme cela est signalé dans le chapitre, les ministères et les organismes ont déjà beaucoup amélioré les états financiers qu'ils préparent. Tous les établissent en appliquant la méthode de la comptabilité d'exercice. Les états financiers de la plupart des établissements publics ont été vérifiés, puis inclus dans les Comptes publics depuis bien des années. À partir de 2001-2002, ils ont été préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale.

En parallèle avec l'adoption de la méthode de la comptabilité d'exercice pour le Budget de 2003 et les états financiers sommaires du gouvernement pour 2002-2003, le Secrétariat élabore une méthode de mise en œuvre des quelques dernières conventions comptables régissant la comptabilité d'exercice dans les ministères et organismes. Ceci implique la cession à ces derniers de certains processus comptables centraux tels que la comptabilisation des provisions pour pertes sur prêts, celle des passifs éventuels et d'autres éléments de passif, et celles des services fournis gratuitement. Au fur et à mesure que les ministères et les organismes acquerront la capacité de consigner et de déclarer ces sommes et que nous serons satisfaits que les états financiers sont fidèlement présentés, les ministères seront encouragés à publier ces états financiers dans leurs rapports ministériels sur le rendement.

Conclusion

6.99 L'information financière et un contrôle interne solide au gouvernement du Canada continuent de représenter des éléments importants d'une bonne intendance et d'une gestion efficace. Pour ce faire, le gouvernement doit intégrer l'information financière et non financière à la prise de décisions et encourager la mise en œuvre de systèmes de contrôle appropriés. Le Bureau du vérificateur général du Canada continue d'appuyer la mise en application par le gouvernement de pratiques de gestion financière améliorées, y compris l'utilisation de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice dans la prise de décisions quotidienne.

6.100 Pendant l'année écoulée, le gouvernement a continué de faire progresser la gestion et le contrôle financiers au sein du gouvernement et il a franchi une étape importante en améliorant l'information financière communiquée. Pour préparer ses états financiers sommaires selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale, le gouvernement a dû relever de nombreux défis et déployer des efforts considérables. Ces états financiers rehaussent la valeur de l'information financière parce qu'ils présentent aux lecteurs un tableau plus complet de la situation financière du gouvernement. En adoptant la comptabilité d'exercice pour la préparation de ses états

financiers sommaires, le Canada est devenu un chef de file mondial parmi les gouvernements nationaux dans le domaine de la communication de l'information financière.

6.101 Cependant, l'adoption de la comptabilité d'exercice pour l'établissement des états financiers sommaires n'a jamais été conçue comme une fin en soi, mais plutôt comme faisant partie d'une initiative plus vaste dont l'objet est d'améliorer la gestion et le contrôle financiers au sein du gouvernement. D'autres travaux sont encore nécessaires pour régler certaines questions en suspens.

6.102 Et surtout, comme nous l'avons signalé dans le chapitre 5 de notre rapport de décembre 2002, chapitre intitulé « La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral », il demeure essentiel que le gouvernement règle la question de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la méthode de comptabilité d'exercice au niveau ministériel. C'est une question complexe qui doit être examinée de près, mais le gouvernement l'étudie depuis de nombreuses années déjà sans avoir fait beaucoup de progrès. À notre avis, tant et aussi longtemps que le gouvernement n'adoptera pas une méthode commune à l'échelle gouvernementale et ministérielle pour la budgétisation, la communication de l'information financière et l'octroi des crédits, l'information de gestion financière ne sera pas utilisée efficacement au gouvernement.

6.103 Les ministères doivent aussi renforcer leurs systèmes de contrôle internes, accorder une attention particulière aux contrôles de sécurité électroniques, aux pratiques de surveillance, à l'intégration des contrôles de traitement manuels et électroniques et voir à tirer pleinement parti de ces systèmes.

À propos du chapitre

Objectifs

Dans le présent chapitre, nous avons voulu déterminer la mesure dans laquelle le gouvernement a progressé dans la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice et l'adoption de systèmes d'information financière destinés à produire de l'information basée sur la comptabilité d'exercice. Nous avons voulu vérifier également si le gouvernement a progressé dans la mise en œuvre de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Étendue et méthode

Nous n'avons pas élaboré de stratégie ni de critères distincts pour nos travaux. Nous nous sommes plutôt fondés sur la nature, la portée et l'étendue de notre vérification des états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Nos observations et constatations découlent donc de la vérification des états financiers sommaires du gouvernement et d'autres travaux de vérification effectués par le Bureau du vérificateur général dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers au gouvernement.

Les procédés que nous avons utilisés comprennent la vérification par sondage d'un échantillon d'opérations et de soldes de comptes, des analyses, des confirmations de soldes de fin d'exercice auprès de tiers, l'examen d'importants contrôles internes au besoin, ainsi que la discussion de questions importantes avec des représentants du gouvernement.

La vérification des états financiers sommaires a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Nous avons évalué si les états financiers sommaires donnent une image fidèle de l'information conformément aux conventions comptables énoncées par le gouvernement. Les *Comptes publics du Canada* de 2002-2003 présentent notre opinion à cet égard ainsi que nos observations sur des questions liées au traitement et à la communication de l'information comptable.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Directeurs principaux : Clyde MacLellan, John Dunning
Directeur : Daniel Paquette

Sophie Boudreau

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Comité permanent des comptes publics : Recommandations sur la budgétisation et l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice et réponses du gouvernement

Date du rapport	Recommandation	Réponse du gouvernement
Décembre 1998	Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait terminer le plus rapidement possible ses consultations avec les intéressés afin de déterminer les meilleurs moyens possibles d'appliquer à son système de crédits (approvisionnement) la comptabilité d'exercice intégrale.	Les progrès sont plus lents que prévu. On compte recevoir les réponses à un document de consultation d'ici le 10 mars 2000. On en tirera des recommandations à l'intention du gouvernement qui seront formulées dans les deux ou trois prochains mois.
Mars 2000	Le Secrétariat devrait terminer ses consultations avec les ministères et organismes sur l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Une fois les consultations terminées, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait informer le Parlement et le Comité des comptes publics par écrit de sa décision finale et de ses recommandations au gouvernement sur l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice.	Les réponses au document de consultation ont été reçues et font l'objet d'une compilation et d'une analyse. L'analyse devrait être terminée d'ici septembre 2000, bien qu'un examen plus approfondi de l'établissement de budgets selon la méthode de la comptabilité d'exercice et de ses liens avec les crédits puisse être requis.
Mars 2001	Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait terminer ses consultations avec les parlementaires, consultations destinées à déterminer les meilleurs moyens d'appliquer au système de crédits la comptabilité d'exercice d'intégrale (approvisionnement) et d'en communiquer les résultats à la Chambre des communes d'ici le 31 mars 2002; le gouvernement du Canada devrait appliquer au système de crédits la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale (approvisionnement) d'ici le 1er avril 2003.	Le sujet de l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice est très complexe et exige un examen approfondi et des consultations. Les décisions qui seront prises à l'égard de tout changement envisagé auront une incidence et des conséquences considérables sur le gouvernement. Cela justifie amplement la nécessité d'une étude minutieuse, rigoureuse et exhaustive avant la prise de toute décision à cet égard.
Mai 2001	Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait entreprendre et terminer les études et consultations nécessaires sur l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale et il devrait préparer une série de propositions et de solutions de rechange à présenter au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes au plus tard le 31 mars 2002.	Le sujet de l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice est très complexe et nécessite des consultations et un examen attentifs. Les décisions qui seront prises à l'égard de tout changement envisagé à nos pratiques d'établissement de budgets et d'affectation des crédits auront une incidence et des conséquences considérables pour le gouvernement. Cela justifie la nécessité d'une étude minutieuse, rigoureuse et exhaustive avant la prise de toute décision à cet égard.
Décembre 2002	Le gouvernement devrait adopter la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale pour l'établissement de budgets et l'affectation des crédits dans le système canadien de gestion des dépenses, et aviser le Comité des comptes publics lorsque la décision aura été prise. Lorsque le gouvernement décidera d'adopter la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale pour les fins de son processus budgétaire et l'affectation des crédits, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait dresser immédiatement un plan d'action, et présenter ces deux documents au Comité des comptes publics.	L'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale pour l'établissement des budgets et l'affectation des crédits dans le système de gestion des dépenses du Canada pourrait être lourde de conséquences pour le gouvernement et le Parlement. Contrairement à la comptabilité d'exercice, l'établissement des budgets selon la méthode de la comptabilité d'exercice ne fait pas l'unanimité sur la scène internationale. Les pays qui établissent leurs budgets selon cette méthode ont adopté des outils particuliers qui sont adaptés à leurs besoins spécifiques, et qui leur permettent de réaliser des réformes plus importantes. De plus, certains pays ont indiqué que leurs cadres d'établissement des budgets selon la méthode de la comptabilité d'exercice n'ont pas encore fait leurs preuves et pourraient être modifiés en tenant compte des leçons retenues. Nous prévoyons tirer profit de leur expérience.

Source : Textes adaptés des rapports du Comité permanent des comptes publics

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Mars 2004

Table des matières principale

Message de la vérificatrice générale du Canada
Points saillants

Chapitre 1 Conseil national de recherches Canada — La gestion de la recherche de pointe

Chapitre 2 Santé Canada — La réglementation des matériels médicaux

Chapitre 3 La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme

Chapitre 4 Agence canadienne d'inspection des aliments — La réglementation des végétaux à caractères nouveaux

Chapitre 5 Agence du revenu du Canada — Les vérifications des petites et moyennes entreprises

Chapitre 6 La gestion gouvernementale : utilisation de l'information financière

Chapitre 7 La gestion gouvernementale : étude du rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat

2004

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

MARS

Chapitre 7

La gestion gouvernementale :
étude du rôle du Conseil du Trésor
et de son Secrétariat

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de mars 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/1-7F
ISBN 0-662-76029-8

Chapitre

7

La gestion gouvernementale

Étude du rôle du Conseil du Trésor
et de son Secrétariat

Tous les travaux d'étude dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux politiques du Bureau du vérificateur général sur les études. Ces politiques sont fondées sur les normes et pratiques de plusieurs disciplines. Diverses méthodes et techniques ont servi à l'élaboration et à la présentation des constatations de l'étude.

Table des matières

Aperçu 1

Introduction 3

Le gouvernement fédéral : la plus grande entreprise du pays 3
Le rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat 3
La gestion gouvernementale : une responsabilité partagée 5
L'objet de l'étude 6

Constatations de l'étude 6

La gestion gouvernementale : un bref historique 6
Le gestionnaire général du gouvernement fédéral 8
La gestion des fonds 12
La gestion du personnel 17
La gestion de l'information 21
Le programme de gestion actuel 23

Les principaux défis à relever 23
Donner le ton depuis le sommet 23
Faire correspondre la capacité au mandat du Conseil du Trésor et de son Secrétariat 25
Renforcer la capacité des ministères 26
Établir et maintenir des relations de travail efficaces avec les ministères 26
Maintenir l'impulsion 27
Utiliser le mieux possible la trousse d'outils 27

Conclusion 28

À propos de l'étude 29

La gestion gouvernementale
Étude du rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat

Aperçu

7.1 Dans la foulée de l'Examen des programmes de 1994-1995, le gouvernement a entrepris un ambitieux programme visant à renforcer la gestion dans l'ensemble du secteur public fédéral. L'objectif est de garantir que les principaux éléments d'une bonne gestion sont en place et qu'ils fonctionnent bien ensemble.

7.2 Le programme de gestion actuel reflète plusieurs thèmes qui reviennent périodiquement dans l'administration publique, notamment comment gérer les fonds, le personnel et l'information de manière à :

- maintenir la confiance du public;
- améliorer l'économie, l'efficience et l'efficacité;
- assurer la transparence et la reddition de comptes.

7.3 Le Conseil du Trésor du Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor jouent un rôle de premier plan dans l'élaboration et l'amélioration du programme de gestion du gouvernement et la supervision de sa mise en œuvre dans les ministères et organismes. À ce titre, ils ont d'importants défis à relever.

- **Donner le ton depuis le sommet :** maintenir l'intérêt et l'appui des ministres, des hauts fonctionnaires et des parlementaires pour le programme de gestion.
- **Faire correspondre la capacité au mandat du Conseil du Trésor et de son Secrétariat :** définir les responsabilités de base et disposer des bonnes personnes aux bons endroits et veiller à ce que ces personnes disposent de l'information dont elles ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités.
- **Renforcer la capacité des ministères :** veiller à ce que les ministères disposent des ressources et des outils pour s'acquitter de leurs responsabilités de gestion.
- **Établir et maintenir des relations de travail efficaces avec les ministères :** étant donné que les responsabilités de gestion sont partagées par les ministères et organismes, se servir des communications et appeler à la coopération, à la coordination et au partage de l'information pour permettre à chacun de faire sa part.
- **Maintenir l'impulsion :** tenir compte du cycle complet de gestion — orientation stratégique, planification, mise en œuvre, surveillance et

amélioration — sur une période prolongée, pour chaque initiative de réforme.

- **Utiliser le mieux possible la trousse d'outil :** parmi les divers moyens qui existent pour influencer les ministères et leurs employés, déterminer ceux qui réussissent le mieux, dans quelles circonstances, et les appliquer.

Contexte

7.4 La présente étude fournit au Parlement de l'information sur les principaux défis que le Conseil du Trésor et son Secrétariat doivent relever en vue d'élaborer, d'améliorer et de mettre en œuvre le programme de gestion du gouvernement fédéral. Elle constitue une première étape dans l'élaboration d'un plan de vérification à long terme du Bureau du vérificateur général, portant sur les éléments clés du programme de gestion du gouvernement fédéral et le rôle joué par le Conseil du Trésor à cet égard.

7.5 Au moment où l'étude était presque achevée, le premier ministre a annoncé un certain nombre de changements aux pratiques de gestion du gouvernement fédéral. Les changements les plus pertinents en ce qui concerne la présente étude sont les suivants :

- le Conseil du Trésor et son Secrétariat se concentreront sur la surveillance des dépenses gouvernementales, notamment sur la réaffectation continue des fonds à partir des priorités les plus faibles vers les priorités les plus élevées;
- on établiera un bureau distinct du contrôleur général au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor qui veillera à garantir que les ministères respectent les politiques du Conseil en matière de dépenses et d'intendance et qui fournira une orientation fonctionnelle aux contrôleurs des ministères;
- un nouveau comité du Cabinet chargé de l'examen des dépenses sera responsable de contrôler les dépenses et de voir à ce qu'elles correspondent aux priorités en constante évolution du gouvernement;
- une nouvelle agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique veillera à améliorer la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique et à mettre en œuvre l'initiative de modernisation du gouvernement;
- la responsabilité du projet Gouvernement en direct est transférée du Secrétariat du Conseil du Trésor à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Introduction

Le gouvernement fédéral : la plus grande entreprise du pays

Le saviez-vous?

- Le gouvernement fédéral emploie quelque 300 000 personnes (y compris le personnel militaire et les employés des sociétés d'État) — soit plus de deux fois et demie le nombre d'employés du plus grand employeur du secteur privé au Canada.
- C'est le plus gros propriétaire, particulièrement d'immeubles à bureaux, au Canada.
- C'est également — et de loin — le plus gros acheteur de biens et de services.

7.6 Le gouvernement fédéral est la plus grande entreprise du pays, la valeur de ses dépenses annuelles dépassant 180 milliards de dollars. Par conséquent, de nombreux ministres fédéraux sont responsables d'un portefeuille d'organismes de la taille d'une grande entreprise.

7.7 Des lois, dont certaines régissent les ministères, décrivent les fonctions des ministres, habituellement de manière assez générale. Ces fonctions sont normalement vastes et vont de l'élaboration de politiques à la mise en œuvre de programmes et à l'administration du ministère. Les ministres sont responsables devant le Parlement de l'exercice de ces fonctions.

7.8 Les ministres se fient à leurs administrateurs généraux — les hauts fonctionnaires qui occupent les postes les plus élevés — pour obtenir des conseils et un appui dans l'exercice de leurs fonctions. Les administrateurs généraux rendent compte à leur ministre, et au premier ministre, par l'entremise du greffier du Conseil privé. Ils jouent un rôle particulièrement important dans la gestion des ressources du ministère, puisqu'ils agissent dans ce domaine presque entièrement à la place de leur ministre. Pour ce faire, les administrateurs généraux se rapportent au Conseil du Trésor et à la Commission de la fonction publique du Canada pour ce qui est des pouvoirs qui leur ont été délégués.

Le rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat

7.9 Le Conseil du Trésor est un comité du Cabinet qui est chargé de la gestion, dans son ensemble, des finances, des ressources humaines et des activités administratives du gouvernement fédéral. Ses pouvoirs lui sont conférés par une vingtaine de textes législatifs, dont le principal est la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui établit le Conseil et lui attribue ses responsabilités (voir la pièce 7.1).

7.10 Depuis très longtemps, le Conseil joue essentiellement quatre rôles :

- **Il est le gestionnaire général du gouvernement.** Le Conseil du Trésor établit les politiques et les normes relatives aux pratiques de gestion des ministères et organismes. Les pratiques portent sur un large éventail de domaines, notamment l'approvisionnement, la vérification et l'évaluation ainsi que la prestation des services. Le Conseil surveille l'application de ces politiques et normes dans l'ensemble du gouvernement.
- **Il gère les fonds.** Le Conseil du Trésor prépare le *Budget des dépenses* du gouvernement et examine, approuve et surveille les dépenses de programme des ministères.
- **Il gère le personnel.** Le Conseil du Trésor établit les conditions de travail du noyau de la fonction publique et est responsable de la négociation collective et des politiques relatives aux ressources humaines.

Noyau de la fonction publique — Les ministères et organismes qui travaillent le plus étroitement avec les ministres et qui représentent environ la moitié de la fonction publique — soit quelque 150 000 personnes.

- **Il gère l'information.** Le Conseil du Trésor établit les normes en matière de technologies de l'information et des communications ainsi que de protection des renseignements personnels et d'accès à l'information.

7.11 Le 12 décembre 2003, le premier ministre a annoncé que le Conseil du Trésor concentrerait ses activités sur la gestion des fonds — en veillant à optimiser les ressources et en surveillant les fonctions de gestion financière des ministères et organismes. Présidé par le président du Conseil du Trésor, un nouveau comité du Cabinet chargé de l'examen des dépenses passera en revue tous les programmes afin de s'assurer qu'ils correspondent aux priorités du gouvernement.

7.12 Les responsabilités de gestion générale du gouvernement assumées par le Conseil touchent les activités d'une vingtaine de ministères fédéraux et

Pièce 7.1 Attributions du Conseil du Trésor en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*

Attributions du Conseil du Trésor	7. (1) Le Conseil du Trésor peut agir au nom du Conseil privé de la Reine pour le Canada à l'égard des questions suivantes : *a*) les grandes orientations applicables à l'administration publique fédérale; *b*) l'organisation de l'administration publique fédérale ou de tel de ses secteurs ainsi que la détermination et le contrôle des établissements qui en font partie; *c*) la gestion financière, notamment les prévisions budgétaires, les dépenses, les engagements financiers, les comptes, le prix de fourniture de services ou d'usage d'installations, les locations, les permis ou licences, les baux, le produit de la cession de biens, ainsi que les méthodes employées par les ministères pour gérer, inscrire et comptabiliser leurs recettes ou leurs créances; *d*) l'examen des plans et programmes des dépenses annuels ou à plus long terme des ministères et la fixation de leur ordre de priorité; *d*.1) la gestion et l'exploitation des terres par les ministères, à l'exclusion des terres du Canada au sens du paragraphe 24(1) de la *Loi sur l'arpentage des terres du Canada*; *e*) la gestion du personnel de l'administration publique fédérale, notamment la détermination de ses conditions d'emploi; *e*.1) les conditions d'emploi des personnes nommées par le gouverneur en conseil qui ne sont pas prévues par la présente loi, toute autre loi fédérale, un décret ou tout autre moyen; *f*) les autres questions que le gouverneur en conseil peut lui renvoyer.

Source : *Loi sur la gestion des finances publiques*

d'une centaine d'autres organismes, dont les agences, les sociétés d'État et les tribunaux. Ces organismes diffèrent quant à leur mandat, leur structure organisationnelle et leur relation avec leur ministre. Le gouvernement dans son ensemble n'en est que plus difficile à gérer.

7.13 Dans l'exercice de son mandat, le Conseil du Trésor est appuyé par son organe administratif, le Secrétariat du Conseil du Trésor. En 2003-2004, le Secrétariat prévoyait dépenser 192 millions de dollars pour son fonctionnement et employer annuellement l'équivalent de 1 358 personnes à temps plein.

La gestion gouvernementale : une responsabilité partagée

7.14 Le Conseil du Trésor et son Secrétariat sont les principaux responsables de la gestion du gouvernement fédéral, mais ils ne sont pas les seuls :

- **Bureau du Conseil privé.** Le greffier du Conseil privé est le chef de la fonction publique. Il est responsable de l'efficacité globale ainsi que de la compétence et de l'efficience de la gestion et de l'administration de la fonction publique. Le Bureau du Conseil privé conseille le premier ministre sur la nomination des sous-ministres et des dirigeants d'organismes ainsi que sur la structure et le fonctionnement du gouvernement. Le Bureau du Conseil privé conseille aussi le premier ministre, le Cabinet et les comités d'orientation du Cabinet sur des propositions précises du budget, en mettant l'accent sur les priorités globales du gouvernement et du premier ministre.

- **Ministère des Finances du Canada.** Le Ministère planifie et prépare le budget du gouvernement fédéral et établit le niveau et la nature des revenus et des dépenses du gouvernement. Les ministères et organismes mènent leurs activités dans ce cadre de ressources.

- **Commission de la fonction publique du Canada.** La Commission a reçu du Parlement le mandat de faire en sorte que la fonction publique soit formée de personnes compétentes, que la dotation ne soit pas soumise à des règles partisanes, que la composition de la fonction publique soit représentative de la population canadienne et que la fonction publique soit en mesure de fournir des services dans les deux langues officielles, au choix du demandeur.

- **Centre canadien de gestion.** Le Centre veille à la formation et au perfectionnement des membres de la fonction publique.

- **Ministères et organismes.** Les ministères et organismes donnent des conseils à leur ministre sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, offrent des programmes et des services et assurent une bonne administration. Ils sont chargés de respecter les politiques et les normes établies par le Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique et la nouvelle Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada.

7.15 Le 12 décembre 2003, le premier ministre a annoncé deux ajouts aux pratiques générales de gestion du gouvernement.

- Un nouveau **comité du Cabinet chargé de l'examen des dépenses**, présidé par le président du Conseil du Trésor. Le comité examinera l'ensemble des programmes et des dépenses pour s'assurer que les dépenses sont contrôlées et qu'elles ont un lien étroit avec les priorités en constante évolution du gouvernement. Un secrétariat, établi au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor, appuiera ce comité.
- Une nouvelle **agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada**. Cette agence relèvera du président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et veillera à renforcer la gestion des ressources humaines et à mettre en œuvre les nouvelles réformes des ressources humaines prévues par la loi.

L'objet de l'étude

7.16 Dans des rapports précédents, le Bureau du vérificateur général a examiné de nombreux aspects de la gestion au gouvernement fédéral. La présente étude fournit au Parlement de l'information sur les principaux défis que le Conseil du Trésor et son Secrétariat doivent relever en vue d'élaborer, d'améliorer et de mettre en œuvre le programme de gestion du gouvernement fédéral

7.17 Première étape de l'élaboration d'un plan de vérification à long terme du Bureau, l'étude couvre les principaux éléments du programme de gestion du gouvernement fédéral et le rôle joué par le Conseil du Trésor à cet égard. Dans les années à venir, nous ferons rapport sur l'évolution et la mise en œuvre du programme. La section « **À propos de l'étude** » qui se trouve à la fin du présent chapitre fournit des renseignements détaillés sur l'étude.

Constatations de l'étude

La gestion gouvernementale : un bref historique

7.18 La pièce 7.2 présente les principales années charnières de la gestion du gouvernement fédéral. Le lendemain de la signature de l'accord de Confédération, le premier ministre a établi le Conseil du Trésor comme comité du Cabinet pour aider les ministres à assurer le contrôle financier global du gouvernement fédéral. Présidé par le ministre des Finances, son principal rôle était de préparer le budget des dépenses du gouvernement pour que le Parlement l'examine. Ainsi, il devait concilier les diverses demandes de fonds venant du gouvernement.

7.19 Au cours des années qui ont suivi l'accord de Confédération, on a constaté de grandes lacunes dans l'administration du gouvernement fédéral. Les ministres et leurs sous-ministres n'arrivaient pas à exercer un contrôle adéquat sur l'utilisation des ressources humaines et des fonds. En réponse à ce problème, le Conseil du Trésor a établi des procédures administratives à l'intention des ministères. Puis, la Commission du service civil a été formée et chargée de la dotation au sein de la fonction publique.

Pièce 7.2 La gestion gouvernementale : un bref historique

1867 — Le Conseil du Trésor est établi afin d'aider les ministres à contrôler les finances du gouvernement fédéral.

1878 — Le premier vérificateur général indépendant est nommé.

1918 — La Commission du service civil est établie afin de promouvoir le principe du mérite dans la dotation et la classification des postes de la fonction publique.

1931 — Le poste de contrôleur du Trésor est créé afin d'aider le Conseil du Trésor à donner l'assurance que les fonds sont dépensés aux seules fins autorisées par le Parlement.

1938 — La présentation du budget des dépenses du gouvernement fait l'objet d'une révision afin que la manière de présenter le coût des activités gouvernementales et ceux qui en sont responsables soit plus claire.

1951 — En vertu de la *Loi sur l'administration financière*, le pouvoir de prendre des décisions finales à l'égard d'un vaste éventail de questions liées aux finances et au personnel est confié désormais au Conseil du Trésor plutôt qu'au Cabinet.

1961 — La *Loi sur le service civil* maintient l'indépendance de la Commission du service civil, sa responsabilité de protéger le principe du mérite et ses pouvoirs en matière de recrutement et de promotion.

1962 — La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, dirigée par J. Grant Glassco, recommande que la Commission du service civil et le Conseil du Trésor laissent la gestion aux gestionnaires en levant certaines des contraintes qui étaient imposées aux ministères.

1966 — Le Secrétariat du Conseil du Trésor est séparé du ministère des Finances; il est dirigé par son propre ministre afin que l'accent soit mis sur la gestion du gouvernement fédéral.

1968 — La *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* accorde aux fonctionnaires le droit de négociation collective et le droit de grève. Le Conseil du Trésor est chargé de représenter le gouvernement lors des négociations.

1969 — Le poste de contrôleur du Trésor est aboli; la *Loi sur l'administration financière* est modifiée de sorte que la responsabilité première du contrôle comptable, budgétaire et financier incombe désormais aux administrateurs généraux des ministères et organismes.

1976 — Dans son rapport, le vérificateur général constate que le Parlement et le gouvernement sont en train de perdre le contrôle des finances publiques.

1977 — Le mandat du vérificateur général est élargi, lui permettant d'évaluer la mesure dans laquelle le gouvernement gère bien ses activités.

1978 — Le Bureau du contrôleur général est établi; son rôle est de faire rapport au Conseil du Trésor sur la gestion financière, l'évaluation de programme et la vérification interne dans les ministères.

1979 — La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, présidée par A. Lambert, recommande un examen plus minutieux par le Parlement du plan financier et du budget des dépenses du gouvernement. Elle recommande également une surveillance plus étroite de la part du Conseil du Trésor en sa qualité de « conseil de gestion » et préconise que ce dernier ait des pouvoirs étendus lui permettant d'examiner en profondeur les plans des ministères.

1985 — La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* confèrent aux Canadiens le droit d'accès aux dossiers du gouvernement et le droit à la protection des renseignements personnels contre toute utilisation non autorisée.

1989 — Le projet Fonction publique 2000 est lancé en vue de donner un souffle nouveau à la fonction publique et d'améliorer les services offerts à la population.

1992 — Le Greffier du Conseil privé est nommé chef de la fonction publique.

1993 — Le Bureau du contrôleur général fusionne avec le Secrétariat du Conseil du Trésor; le poste de dirigeant principal de l'informatique est créé.

1994 — L'Examen des programmes est amorcé; il s'agit d'un examen exhaustif de tous les programmes gouvernementaux qui vise à déterminer la meilleure façon de les exécuter.

1997 — Le premier ministre désigne le Conseil du Trésor comme étant le conseil de gestion du gouvernement.

2000 — Le gouvernement publie le document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, lequel fournit un cadre de gestion destiné à renforcer les pratiques de gestion dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

2003 — Le Secrétariat du Conseil du Trésor publie le *Cadre de responsabilisation de gestion*, un modèle exhaustif visant à améliorer la gestion dans l'ensemble de la fonction publique. Le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* est aussi publié. La *Loi sur la modernisation de la fonction publique* consolide les responsabilités du Conseil du Trésor en tant qu'employeur. Une nouvelle agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique est créée et chargée de gérer la mise en œuvre de la *Loi*; le Conseil du Trésor et son Secrétariat se concentrent sur la surveillance des finances.

Quelques concepts utiles

Probité — Le respect des principes et des idéaux les plus élevés.

Prudence — La compétence et le jugement sûr dont on fait preuve quant à l'utilisation des ressources.

Économie — Le fait d'obtenir la bonne quantité de ressources, de la bonne qualité, au bon moment et au bon endroit, au moindre coût.

Efficience — Les ressources minimales utilisées pour en arriver à une quantité et à une qualité données d'extrants.

Efficacité — La mesure dans laquelle les conséquences d'une activité correspondent à l'objectif ou aux effets prévus de cette activité.

Transparence — Le fait de mener des activités de manière claire et facile à comprendre.

Reddition de comptes — L'obligation de rendre compte de ses actions et d'en accepter la responsabilité, en ce qui concerne tant les résultats obtenus que les moyens utilisés.

7.20 Depuis, plusieurs études sur la gestion au gouvernement fédéral ont été menées. Même si elles ont pris de nombreuses formes — commissions royales d'enquête, comités parlementaires, analyses d'universitaires, groupes d'étude externes et internes — elles cherchaient toutes à trouver la meilleure façon de faire preuve de probité et de prudence en matière de gestion des fonds, des ressources humaines et de l'information de manière à :

- maintenir la confiance du public;
- améliorer l'économie, l'efficience et l'efficacité;
- assurer la transparence et la reddition de comptes.

Le gestionnaire général du gouvernement fédéral

7.21 **Rôle du Conseil du Trésor.** On parle souvent du Conseil du Trésor comme le gestionnaire général du gouvernement. Le Conseil établit les politiques et les normes relatives aux pratiques de gestion dans un large éventail de domaines (voir la pièce 7.3) et voit à leur application dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

7.22 Le Conseil du Trésor a toujours eu une influence sur la gestion de l'ensemble du gouvernement, étant donné ses responsabilités de gestion des fonds et du personnel. Cependant, la Crise de 1929 l'a amené à jouer un rôle plus vaste de gestionnaire général. Les lacunes des systèmes financiers du gouvernement fédéral sont alors devenues évidentes, et le Conseil du Trésor a mis en place des contrôles administratifs visant surtout à réaliser des économies au sein du gouvernement.

Pièce 7.3 Le gestionnaire général du gouvernement : le rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat

Le Conseil du Trésor fournit le cadre stratégique qui régit les pratiques administratives du gouvernement et ses actifs. Le Secrétariat appuie le Conseil du Trésor :

- en établissant des politiques et des normes en vue d'améliorer les pratiques de gestion des ministères et organismes dans les domaines suivants :
  - accès à l'information,
  - approvisionnement et gestion de projet,
  - biens immobiliers et gestion du matériel,
  - comptabilité,
  - évaluation,
  - gestion financière,
  - gestion des ressources humaines,
  - infrastructure et systèmes stratégiques,
  - langues officielles,
  - prestation des services,
  - protection des renseignements personnels,
  - sécurité,
  - technologies de l'information et des communications,
  - vérification interne;
- en veillant à la mise en œuvre des politiques et des normes du Conseil du Trésor dans l'ensemble du gouvernement;
- en établissant les normes relatives à l'information que les ministères et organismes doivent communiquer au Parlement, tant pour les questions qui touchent un ministère seulement que pour les questions qui touchent plusieurs ministères.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Rapport sur les plans et les priorités, 2003-2004*

7.23 À la fin de la Seconde Guerre mondiale, la gestion centrale est devenue une responsabilité permanente du Conseil du Trésor. Toutefois, les nombreuses questions administratives courantes qui étaient soumises au Conseil exigeaient l'approbation du Cabinet. En 1951, pour permettre au Cabinet de se concentrer sur le programme de politiques sociales, économiques et internationales de l'après-guerre, le Parlement a adopté la *Loi sur l'administration financière* qui autorisait le Conseil du Trésor à prendre les décisions courantes.

7.24 De par ces pouvoirs, le Conseil du Trésor était responsable de la gestion de la fonction publique. Petit à petit, il a participé à l'examen minutieux du fonctionnement quotidien des ministères. Alors que le Cabinet mettait l'accent sur les grandes questions de politique, le Conseil du Trésor discutait des détails des politiques et déterminait l'ampleur des activités.

7.25 **Laisser la gestion aux gestionnaires.** En 1960, devant les préoccupations croissantes exprimées au sujet de la qualité de la gestion dans la fonction publique, le gouvernement établissait la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, qui était présidée par J. Grant Glassco. La Commission était chargée d'examiner l'organisation et les méthodes de fonctionnement des ministères et organismes du gouvernement du Canada et de recommander des changements pour accroître l'efficience et l'économie et améliorer les services.

7.26 Le rapport de la Commission, rendu public en 1962, est à l'origine de changements importants dans l'organisation et la gestion du gouvernement fédéral. La pièce 7.4 présente quelques-uns des principaux messages du rapport. Le rapport avait pour thème la décentralisation des pouvoirs afin de « laisser la gestion aux gestionnaires ».

Pièce 7.4 Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) : ce que la Commission a dit

« [...] dans l'ensemble les imperfections de l'organisation gouvernementale tiennent à un concept démodé de l'administration publique et ne reflètent nullement la valeur des fonctionnaires canadiens. »

« Bref, le régime de contrôle établi entre 1918 et 1951 fut impressionnant et unique en son genre. Mis en regard des objectifs les plus immédiats, il fut lui aussi incontestablement efficace; les normes de probité du gouvernement du Canada touchant l'affectation des fonds et du personnel sont élevées. Mais une bonne administration ne se contente pas d'éviter le péché; cette attitude calviniste à l'endroit de l'administration publique, bien conçue pour écarter les mauvais administrateurs, devait fatalement se révéler extrêmement déroutante pour les bons. »

« Vos commissaires sont d'avis qu'il faut confier à l'administration des ministères des pouvoirs de décision dans plusieurs domaines soumis actuellement au contrôle du personnel du Conseil. Les administrateurs des ministères acquerraient un sens plus vif des responsabilités si ces questions de détail leur étaient laissées. [...] Libéré des questions de détail, le Conseil devrait se concentrer sur sa tâche essentielle : examiner les programmes et les objectifs des ministères dans le cadre général de la politique du gouvernement. »

Source : Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, 1962

7.27 **Le conseil de gestion du gouvernement.** Le changement institutionnel le plus important qu'a provoqué le rapport de la Commission a été la création, en 1966, du Secrétariat du Conseil du Trésor comme ministère distinct. Le Secrétariat rendait compte à son propre ministre — le président du Conseil du Trésor — et continuait d'appuyer le Conseil du Trésor comme comité de ministres. En annonçant ce changement, le premier ministre avait insisté sur le désir du gouvernement de faire du Conseil du Trésor le conseil de gestion du Cabinet.

7.28 La gestion faisait aussi l'objet de plus d'examens externes au gouvernement. Une nouvelle loi, la *Loi sur le vérificateur général* de 1977, précisait et élargissait les responsabilités du vérificateur général. Elle conférait au vérificateur général, qui vérifiait déjà l'exactitude des états financiers, le mandat élargi d'examiner la mesure dans laquelle le gouvernement gérait bien ses affaires.

7.29 Le rapport publié en 1979 par la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, présidée par Allen Lambert, reprenait le thème du conseil de gestion. Il recommandait que le Conseil du Trésor devienne un conseil de gestion afin qu'il y ait un point de convergence de la gestion centrale du gouvernement fédéral. Son intention : que le conseil de gestion soit en mesure de fournir au Parlement et au public l'assurance que de bonnes pratiques de gestion étaient en place et fonctionnaient au gouvernement (voir la pièce 7.5).

Pièce 7.5 Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) : ce que la Commission a dit

« Après deux ans d'une étude et d'un examen attentifs, nous sommes profondément convaincus que l'important malaise qui envahit la gestion du gouvernement provient avant tout d'un affaiblissement marqué et, parfois, d'une rupture presque complète, des rapports d'imputabilité au sein même du gouvernement d'une part, entre le gouvernement et le Parlement et entre le gouvernement et la population canadienne d'autre part. »

« Le principe de base sous-jacent à l'ensemble de notre démarche veut non seulement que les administrateurs du gouvernement gèrent les affaires dont ils ont la responsabilité, mais aussi, que cela se fasse de manière à servir le mieux possible l'intérêt public. Bien que la Commission Glassco ait insisté pour que les gestionnaires disposent de la liberté d'action nécessaire à la gestion, il nous apparaît évident qu'ils n'ont pas su exploiter à fond cette liberté. »

« Quand au Conseil du Trésor et à son Secrétariat, nous affirmons qu'ils devraient jouer un rôle fondamental dans la gestion du gouvernement et que la nature de ce rôle devrait se concrétiser par un changement de nom. »

« Le Conseil de gestion deviendra le point de convergence de la gestion centrale du gouvernement en unifiant le rôle et les attributions actuelles des organismes centraux. [...] les activités du Conseil de gestion porteront sur le contrôle des organismes et des ministères en matière d'administration de leurs programmes et de leurs activités, sur la garantie de l'application, à l'échelle du gouvernement, des politiques, des méthodes et des critères visant à assurer une administration uniforme et équitable des finances et du personnel, et sur ses responsabilités d'employeur dans le cadre des conventions collectives. »

Source : Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, 1979

7.30 La Commission Lambert allait au-delà de la suggestion faite par la Commission Glassco, en 1962, de « laisser la gestion aux gestionnaires ». Elle soutenait que « les administrateurs du gouvernement [devraient gérer] de manière à servir le plus possible l'intérêt public ». À cette fin, elle conseillait de renforcer la reddition de comptes au sein du gouvernement, et du gouvernement au Parlement. Cependant, seules quelques-unes des recommandations de la Commission ont été mises en œuvre.

7.31 Un rapport publié en 1983 par le vérificateur général faisait également ressortir l'importance d'en arriver à un équilibre entre souplesse et contrôle de la gestion.

> Nous ne préconisons pas un retour à un principe « d'autonomie illimitée » des gestionnaires ou à une réduction discriminatoire des règlements et des contrôles. En l'absence d'incitations, lesquelles existent dans le secteur privé, il faudra continuer d'exercer des contrôles centraux dans le secteur public pour atteindre un niveau satisfaisant de prudence, de probité et d'équité. Il faut avant tout tenter de trouver l'équilibre entre le besoin d'un contrôle central et le besoin d'un niveau satisfaisant de pouvoirs gestionnels, de façon à ce que les gestionnaires puissent être responsables et rendre compte.

7.32 Devant la conjoncture économique qui se dégradait dans les années 1980, des gouvernements de nombreux pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques ont commencé à examiner leurs rôles et leurs politiques de plus près. Une idée a fait consensus, soit la nécessité de moderniser la gestion de la fonction publique pour accroître l'efficacité de cette dernière et en réduire les coûts. Les thèmes communs abordés étaient les suivants :

- importance accrue accordée aux résultats et à la reddition de comptes;
- délégation accrue des pouvoirs des organismes centraux aux ministères et, au sein des ministères, aux échelons les plus bas possible;
- rationalisation et simplification des systèmes administratifs;
- instauration d'une approche de la gestion des ressources ressemblant davantage à celle du secteur privé.

7.33 Les efforts déployés par le Canada pour renforcer l'administration publique reflétaient clairement ces thèmes. Par exemple, en 1986, en réponse aux critiques voulant que les politiques administratives générales devaient être mieux adaptées aux cas de chacun des ministères, le Conseil du Trésor lançait l'initiative Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministérielles (APRM). Le Conseil a réexaminé ses politiques et procédures afin d'accroître les pouvoirs et la souplesse accordés aux ministres et aux hauts fonctionnaires et d'augmenter les responsabilités de ces derniers à l'égard des résultats atteints en matière de prestation de programmes. Cependant, en 1989, seulement six ministères, sur une trentaine, avaient signé des ententes d'APRM avec le Conseil du Trésor.

7.34 En décembre 1989, le gouvernement lançait Fonction publique 2000, une initiative de réforme et de renouvellement de la fonction publique visant à réduire les règles, à encourager l'innovation et à mettre davantage l'accent sur les résultats et les services au public. Fonction publique 2000 a amené le Conseil du Trésor à déléguer des pouvoirs aux hauts fonctionnaires des ministères. Cependant, l'initiative n'a produit que des résultats limités par rapport aux grandes attentes qu'elle avait suscitées chez les fonctionnaires.

7.35 En 1997, dans la foulée de l'Examen des programmes de 1994-1995, le premier ministre désignait officiellement le Conseil du Trésor comme le conseil de gestion du gouvernement du Canada. Son objectif était d'aider les ministères et organismes à améliorer les pratiques de gestion. Un document rendu public trois ans plus tard et intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* fournissait un cadre et un programme pour guider les gestionnaires de la fonction publique. Il formulait l'engagement du gouvernement du Canada envers l'excellence dans quatre domaines :

- mettre les citoyens au cœur de ses préoccupations lorsque le gouvernement conçoit, met en œuvre et évalue ses activités, et quand il fait état des résultats obtenus;
- faire en sorte que la gestion soit dictée par les valeurs éthiques et professionnelles les plus élevées;
- obtenir des résultats et les communiquer de manière simple et facile à comprendre;
- effectuer des dépenses judicieuses.

7.36 En 2003, le gouvernement fédéral publiait deux autres documents sur la gestion globale de la fonction publique :

- Le *Cadre de responsabilisation de la gestion* du Secrétariat du Conseil du Trésor résume les attentes du Secrétariat quant à la gestion moderne de la fonction publique (voir la pièce 7.6). Le Secrétariat l'utilisera comme référence pour discuter, avec les sous-ministres et les hauts dirigeants des organismes, des pratiques de gestion de leur organisme et des améliorations à apporter en priorité. Le Cadre servira aussi au Bureau du Conseil privé pour l'évaluation de ces gestionnaires, et au Secrétariat, pour les examens des dépenses et de la gestion qu'il effectue.
- Le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* guide les fonctionnaires dans toutes leurs activités professionnelles. Il fait partie des conditions d'emploi dans la fonction publique et porte sur les valeurs démocratiques, professionnelles, éthiques et humaines.

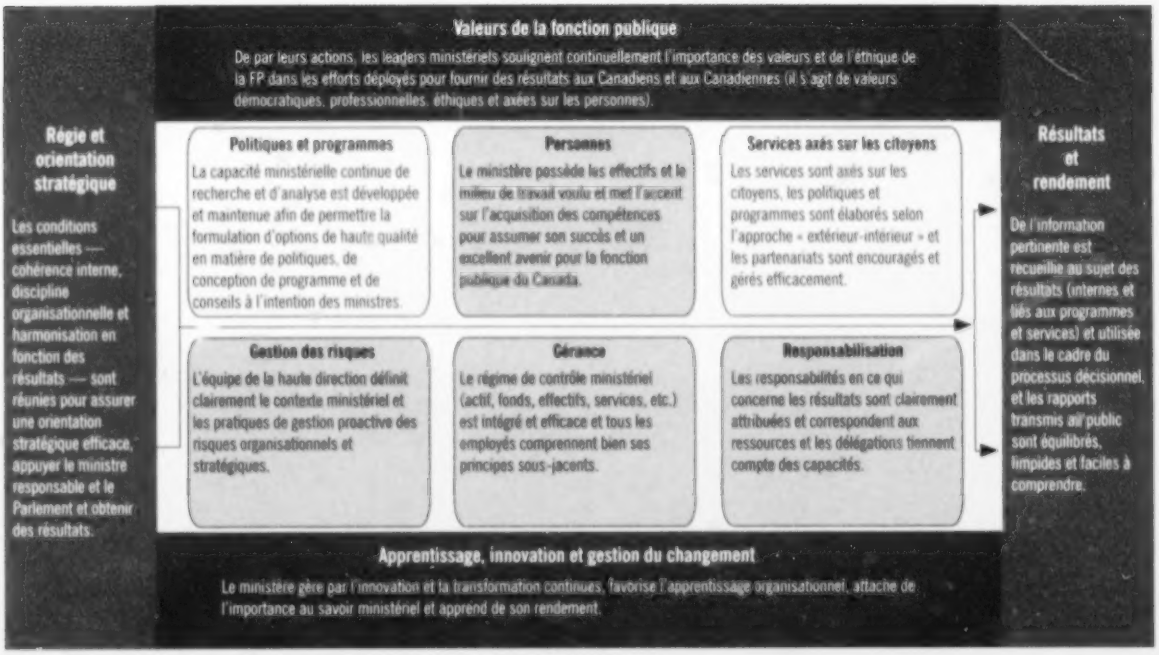
Le saviez-vous?

- En 2002-2003, le gouvernement fédéral (y compris ses sociétés d'État consolidées) a dépensé 183 milliards de dollars.
- Sa dette nette — le total des passifs moins les avoirs financiers — était de 565 milliards de dollars.
- Il possédait des actifs de près de 190 milliards de dollars, dont des immobilisations — des terrains, des immeubles, des navires et des aéronefs — d'une valeur de 47 milliards de dollars.

La gestion des fonds

7.37 **Rôle du Conseil du Trésor.** Au départ, le rôle du Conseil du Trésor était d'aider les ministres à exercer le contrôle financier de l'ensemble du gouvernement fédéral, et cela demeure l'un de ses principaux rôles aujourd'hui (voir la pièce 7.7).

Pièce 7.6 Cadre de responsabilisation de la gestion : les attentes du Secrétariat



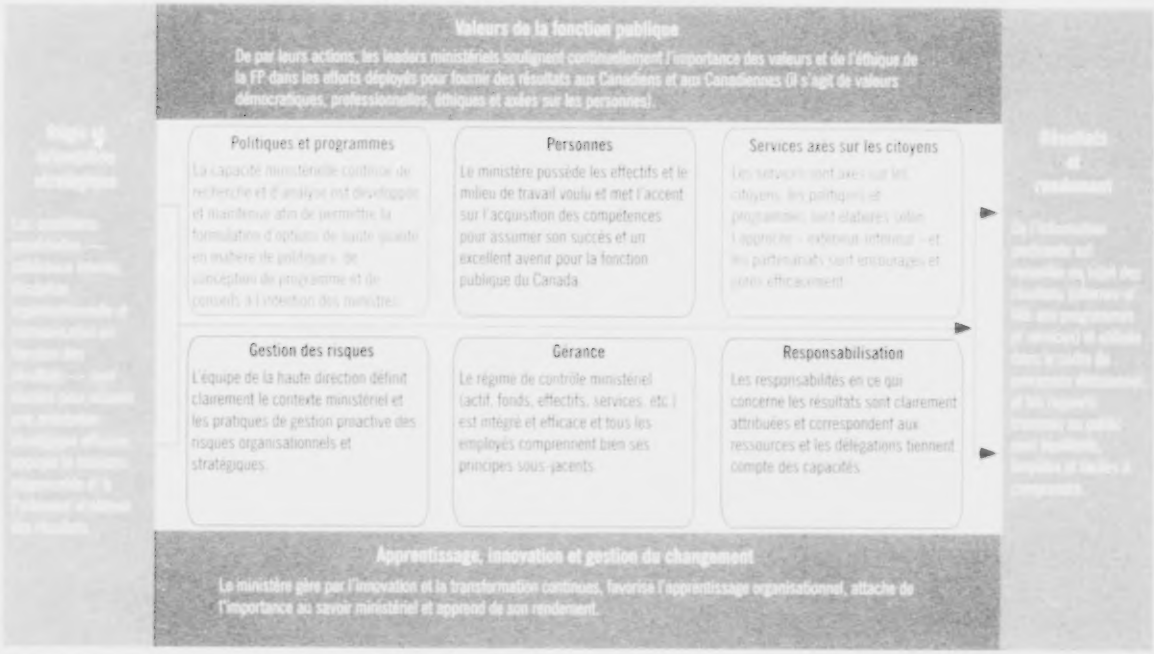
Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de responsabilisation de la gestion*

7.38 Pendant très longtemps, le ministère et le ministre des Finances ont géré les dépenses gouvernementales. En outre, le ministre des Finances a présidé le premier Conseil du Trésor. Le sous-ministre des Finances exerçait aussi les fonctions de vérificateur général (jusqu'en 1878, année où le premier vérificateur général indépendant a été nommé) et de secrétaire du Conseil du Trésor (jusqu'en 1947).

7.39 Au cours de ses 50 premières années, le Conseil du Trésor employait une petite équipe de fonctionnaires du ministère des Finances et s'occupait surtout de la forme et de la nature des comptes, des opérations critiquées par le vérificateur général et des détails de l'administration des ressources humaines. Lorsque la responsabilité de l'administration des ressources humaines a été confiée à la Commission du service civil — aujourd'hui la Commission de la fonction publique — le Conseil a commencé à concentrer ses travaux sur le *Budget des dépenses*.

7.40 **Fonction de contrôleur du Conseil du Trésor.** Le Conseil du Trésor a commencé à jouer un rôle plus actif et plus important au sein du gouvernement fédéral au cours de la Crise de 1929. Les faiblesses du système de gestion financière du gouvernement nuisaient à ses efforts pour atténuer les conséquences financières de la Crise. Par exemple, il était difficile de déterminer les montants dépensés et les engagements contractuels pris au cours de l'année avant la fin de l'année en question. En outre, les ministères dépassaient habituellement leur budget.

Pièce 7.6 Cadre de responsabilisation de la gestion : les attentes du Secrétariat



7.38 Pendant très longtemps, le ministère et le ministre des Finances ont géré les dépenses gouvernementales. En outre, le ministre des Finances a présidé le premier Conseil du Trésor. Le sous-ministre des Finances exerçait aussi les fonctions de vérificateur général (jusqu'en 1878, année où le premier vérificateur général indépendant a été nommé) et de secrétaire du Conseil du Trésor (jusqu'en 1947).

7.39 Au cours de ses 50 premières années, le Conseil du Trésor employait une petite équipe de fonctionnaires du ministère des Finances et s'occupait surtout de la forme et de la nature des comptes, des opérations critiquées par le vérificateur général et des détails de l'administration des ressources humaines. Lorsque la responsabilité de l'administration des ressources humaines a été confiée à la Commission du service civil — aujourd'hui la Commission de la fonction publique — le Conseil a commencé à concentrer ses travaux sur le *Budget des dépenses*.

7.40 **Fonction de contrôleur du Conseil du Trésor.** Le Conseil du Trésor a commencé à jouer un rôle plus actif et plus important au sein du gouvernement fédéral au cours de la Crise de 1929. Les faiblesses du système de gestion financière du gouvernement nuisaient à ses efforts pour atténuer les conséquences financières de la Crise. Par exemple, il était difficile de déterminer les montants dépensés et les engagements contractuels pris au cours de l'année avant la fin de l'année en question. En outre, les ministères dépassaient habituellement leur budget.

Pièce 7.7 La gestion des fonds : le rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat

Le Conseil du Trésor est chargé de préparer le *Budget des dépenses* et de surveiller les dépenses de programme des ministères. Le Secrétariat appuie le Conseil du Trésor :

- en établissant des politiques et des normes visant à améliorer les pratiques de gestion financière des ministères et organismes et en gérant la mise en œuvre de ces politiques et normes dans l'ensemble du gouvernement;
- en affectant et en réaffectant les ressources (en mettant l'accent sur les éléments non prévus par la loi comme les budgets de fonctionnement et d'immobilisations des ministères et organismes du gouvernement, les paiements aux sociétés d'État et un éventail de paiements de transfert aux organisations, aux particuliers et aux sociétés);
- en surveillant et en analysant la gestion des ressources par programme, par ministère et par secteur;
- en veillant à ce que la gestion des ressources soit intégrée au processus de prise de décision et d'établissement des priorités du gouvernement;
- en faisant rapport sur les dépenses du gouvernement.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Rapport sur les plans et les priorités, 2003-2004*

7.41 Aux prises avec d'énormes difficultés financières, le premier ministre a également assumé le poste de ministre des Finances et présidé le Conseil du Trésor de 1930 à 1932. Sous sa direction, le Conseil a commencé à jouer un rôle accru en tant que contrôleur du gouvernement en concentrant ses efforts sur l'économie. Il a expédié plusieurs lettres de refus concernant des demandes de fonds supplémentaires et d'augmentation du personnel de ministères, réduit les frais discrétionnaires et imposé des contrôles sur la dotation et les promotions.

7.42 Le poste de contrôleur du Trésor, créé au sein du ministère des Finances, a également aidé le Conseil du Trésor à gérer le système budgétaire et à faire rapport au Parlement. À l'époque, le contrôleur employait 1 000 agents et commis du Trésor qui étaient en fonction dans tous les ministères, et ce nombre a augmenté graduellement pour passer à 4 700 au début des années 1960.

7.43 Le contrôleur tenait les comptes du gouvernement et octroyait les fonds votés par le Parlement. Cette dernière fonction préalable à la vérification — auparavant la responsabilité du vérificateur général — visait à garantir que toutes les dépenses étaient autorisées par le Parlement.

7.44 La première grande révision du *Budget des dépenses* du gouvernement a été effectuée en 1938. Jusqu'alors, les dépenses des ministères étaient énumérées sous des rubriques générales, comme « gouvernement civil » ou « divers ». Le coût de n'importe laquelle des activités d'un ministère pouvait être présenté sous plusieurs rubriques. Par conséquent, il était difficile pour les parlementaires de connaître le coût de chacune des activités et de savoir qui en était responsable. Le ministère des Finances a donc regroupé les dépenses par ministère. Il a aussi regroupé les dépenses prévues pour chaque ministère selon les services et les activités dont le ministère était responsable.

7.45 **Conseil du Trésor renforcé**. Au cours des années 1950, les activités du gouvernement fédéral se sont élargies, entraînant une forte augmentation des dépenses et du personnel du gouvernement. Étant donné ses vastes responsabilités, le Conseil du Trésor jouait un rôle de plus en plus important au sein du gouvernement. Alors que le Cabinet se concentrait sur les questions de politique, le Conseil du Trésor se chargeait quant à lui de la mise en œuvre des politiques et de l'affectation des ressources. Pour ce faire, les analystes du Conseil du Trésor devaient bien comprendre les activités quotidiennes des ministères.

7.46 Comme nous l'avons indiqué, le changement institutionnel le plus important qu'a suscité le rapport de la Commission Glassco a été la séparation, en 1966, du Secrétariat du Conseil du Trésor du ministère des Finances. Le ministère des Finances demeurait responsable des conseils en matière d'économie, de finances et de fiscalité. Le Secrétariat assumait la responsabilité des dépenses du Budget.

7.47 **Contrôle ministériel des dépenses**. Les responsabilités ont continué de changer jusqu'à la fin des années 1960. En 1969, comme l'avait recommandé la Commission Glassco, le poste de contrôleur du Trésor était aboli et les ministères assumaient la responsabilité de la certification et de l'autorisation des dépenses. Le Bureau du contrôleur devenait une partie du ministère des Approvisionnements et Services.

7.48 Parallèlement, le gouvernement mettait en pratique la rationalisation des choix budgétaires. Au lieu d'affecter les fonds à chacun des postes des budgets des ministères, on s'est mis à affecter les fonds en fonction des programmes et de leurs résultats.

7.49 **Perte de contrôle**. Dès 1976, cependant, le vérificateur général en arrivait à la conclusion que la gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral étaient inadéquats et qu'ils le demeureraient probablement à moins que le gouvernement ne prenne des mesures énergiques. En se fondant sur l'étude des systèmes de gestion financière des ministères, organismes et sociétés d'État, le vérificateur général signalait que « le Parlement — et, en réalité, le gouvernement — ne contrôle plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics, ou semble près de perdre ce contrôle ».

7.50 En 1978, en partie en réponse au rapport du vérificateur général, le gouvernement établissait le nouveau Bureau du contrôleur général. Même s'il portait un titre presque identique à celui de l'ancien contrôleur du Trésor, la fonction était différente. Le contrôleur général rendait compte au Conseil du Trésor de la gestion financière, de l'évaluation de programme et de la vérification interne dans les ministères. Le Bureau du contrôleur général a été fusionné avec le Secrétariat du Conseil du Trésor en 1993.

7.51 Le rapport du vérificateur général préparait aussi le terrain à l'établissement de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (la Commission Lambert). Le rapport de 1979 de la Commission recommandait de renforcer le contrôle parlementaire sur

les dépenses gouvernementales par un examen plus poussé du plan financier et du *Budget des dépenses* du gouvernement.

7.52 L'initiative Modernisation de la fonction de contrôleur du gouvernement fédéral a débuté, en 1997, par la création d'un groupe de travail indépendant. Dans son rapport, le groupe notait que cette fonction de contrôleur moderne exige des gestionnaires et des spécialistes des finances qu'ils travaillent de façon coordonnée afin de classer par ordre de priorité, de planifier et d'atteindre les buts opérationnels et d'obtenir les résultats escomptés. Le groupe de travail a cerné les quatre principaux éléments de la fonction de contrôleur moderne :

- une information intégrée relative au rendement (financière et non financière, historique et prospective);
- une approche saine de la gestion des risques;
- des systèmes de contrôle appropriés;
- un ensemble commun de pratiques conformes à l'éthique et de valeurs organisationnelles, qui vont au-delà de la conformité aux lois.

7.53 En 1979, le gouvernement adoptait le nouveau système de gestion des secteurs de dépenses pour faire concorder davantage les dépenses avec les priorités du gouvernement. Deux nouveaux départements d'État étaient chargés exclusivement de la coordination des politiques et des dépenses. Quand ils ont été scindés en 1984, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé se sont mis à jouer un rôle accru dans les décisions relatives aux dépenses.

7.54 En 1981, le *Budget des dépenses* a été modifié afin qu'il puisse renseigner sur le rendement et les réalisations. À compter de cette date, il était présenté en trois documents différents : la Partie I exposait le plan de dépenses général du gouvernement; la Partie II présentait les montants demandés pour chaque ministère; enfin, la Partie III renfermait des renseignements détaillés sur les activités et dépenses prévues par chacun des ministères.

7.55 **Restriction des dépenses.** Durant la majeure partie des années 1980 et au début des années 1990, la gestion des dépenses a été marquée par une série de compressions généralisées des dépenses, relativement faibles, accompagnées de gels occasionnels des dépenses. Durant la même période, les ministères avaient accès aux fonds de la réserve d'intervention et de la réserve opérationnelle, mais obtenaient moins d'argent.

7.56 À la fin des années 1980, cependant, il était devenu évident qu'on ne pourrait améliorer de cette manière la situation financière qui fléchissait en raison de la hausse des taux d'intérêt. En 1989, le gouvernement établissait un nouveau comité du Cabinet — le Comité d'examen des dépenses — pour aider à garantir que les dépenses servaient aux priorités les plus grandes et que les mesures de restriction des dépenses contribuaient à réduire le déficit. Le Comité était appuyé par des fonctionnaires du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Il a recommandé des mesures de compression des dépenses qui ont fait partie du budget de 1989.

7.57 En 1994, le gouvernement a lancé un examen complet de tous ses programmes afin de déterminer quelle était la façon la plus efficiente et la plus efficace de les assurer. L'Examen des programmes, comme on l'a appelé, était conçu pour réduire les dépenses considérablement. Le ministère des Finances avait établi la réduction totale nécessaire pour atteindre les objectifs du gouvernement et réparti les réductions à imposer aux différents ministères. Il incombait ensuite aux ministères de déterminer les secteurs qui seraient touchés par des réductions, en tenant compte des six critères suivants : l'intérêt public, le rôle du gouvernement, le fédéralisme, la possibilité de partenariats, l'efficience et l'efficacité, et la capacité financière.

7.58 À compter de 1996, dans le cadre du Projet d'amélioration des rapports au Parlement, les ministères et organismes ont publié leurs plans de dépenses détaillés dans deux nouveaux documents :

- un rapport sur les plans et les priorités, déposé au printemps, visait à établir les attentes de rendement et à décrire l'orientation générale que le ministre voulait donner au ministère au cours des trois prochains exercices;
- un rapport sur le rendement de l'exercice précédent, déposé à l'automne, visait à fournir de l'information sur les résultats obtenus.

7.59 Le budget de 2003 annonçait l'engagement que la réaffectation continue des fonds à partir des priorités les plus faibles vers les priorités les plus grandes ferait partie intégrante de la gestion gouvernementale. Le gouvernement a également annoncé que le Conseil du Trésor dirigerait un examen continu de tous les programmes gouvernementaux non législatifs, en tirant parti de l'expérience de l'Examen des programmes de 1994-1995.

7.60 **Accent renouvelé sur la gestion des fonds.** Le 12 décembre 2003, le premier ministre a annoncé plusieurs mesures visant à renforcer la gestion financière au sein du gouvernement fédéral :

- le Conseil du Trésor et son Secrétariat se concentreront sur la surveillance des dépenses gouvernementales, notamment sur la réaffectation continue des dépenses à partir des priorités les plus faibles vers les priorités les plus élevées;
- un bureau distinct du contrôleur général au sein du Secrétariat veillera à garantir que les ministères respectent les politiques du Conseil du Trésor en matière de dépenses et d'intendance et fournira des orientations aux contrôleurs des ministères;
- un nouveau comité du Cabinet chargé de l'examen des dépenses sera responsable de contrôler les dépenses et de voir à ce qu'elles correspondent aux priorités en constante évolution du gouvernement.

La gestion du personnel

7.61 La qualité du gouvernement dépend du rendement des fonctionnaires. La manière de les recruter, de les former, de les superviser et de les traiter revêt une grande importance quant à l'efficacité de la fonction publique.

7.62 **Rôle du Conseil du Trésor.** Divers cadres législatifs régissent la gestion des ressources humaines dans divers secteurs de la fonction publique. Le Conseil du Trésor a toujours joué un rôle important dans la gestion du personnel du noyau de la fonction publique — c'est-à-dire les ministères et organismes qui travaillent le plus étroitement avec les ministres. Cependant, la *Loi sur le service civil* de 1918 a confié à la Commission du service civil de nombreuses responsabilités en matière de gestion des ressources humaines, notamment le recrutement et les promotions. À l'origine, le Conseil effectuait les nominations et surveillait la rémunération au nom des ministres. Aujourd'hui, le Conseil du Trésor est responsable des conditions d'emploi du noyau de la fonction publique (voir la pièce 7.8).

7.63 À la suite de la signature de l'accord de Confédération, les parlementaires et d'autres intervenants ont débattu de la mesure dans laquelle les nominations effectuées par le gouvernement devraient être fonction du mérite (le meilleur candidat pour le poste) plutôt que du favoritisme (l'appui donné à un parti politique). Une série de commissions ont recommandé que les nominations soient fondées sur le mérite et que les postes soient dotés par concours.

7.64 La *Loi sur le service civil* de 1882 établissait une commission, composée de trois examinateurs du service civil, qui supervisait les examens en vue des nominations et des promotions. La *Loi portant modification de la Loi du service civil* de 1908 mettait en place une Commission permanente du service civil,

Pièce 7.8 Gestion du personnel : le rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat

Le Conseil du Trésor établit les conditions qui permettent à la fonction publique d'attirer et de maintenir en poste le personnel dont elle a besoin pour effectuer son travail. Le Secrétariat appuie le Conseil du Trésor :

- en établissant des politiques générales qui servent aux gestionnaires des ministères à administrer leur organisation, dans des domaines comme l'apprentissage, le bien-être au travail, l'équité en matière d'emploi, les langues de travail, le renouvellement de la fonction publique et la gestion de ces politiques dans l'ensemble du gouvernement;
- en négociant avec les agents de négociation de la fonction publique les conditions d'emploi des employés syndiqués, et en déterminant la rémunération des employés exclus et non représentés;
- en gérant les divers régimes de retraite et d'avantages sociaux offerts aux employés de la fonction publique;
- en appuyant les gestionnaires des ministères, en donnant des conseils sur les questions de gestion des ressources humaines et en aidant au renouvellement de la collectivité des ressources humaines;
- en appuyant l'apprentissage, le perfectionnement et la gestion de la collectivité des gestionnaires jusqu'au niveau des sous-ministres adjoints inclusivement.

Le 12 décembre 2003, de nombreuses responsabilités du Secrétariat du Conseil du Trésor ont été confiées à la nouvelle Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Rapport sur les plans et les priorités, 2003-2004*

composée de deux membres, qui devait faire rapport sur le fonctionnement de la *Loi sur le service civil* et procéder à toutes les nominations. En 1918, la *Loi sur le service civil* établissait la Commission du service civil, composée de trois membres, qui était chargée du recrutement, des promotions, des mutations, de l'organisation, de la classification et de la rémunération. Pour sa part, le Conseil du Trésor mettait l'accent sur le coût de la fonction publique.

7.65 En 1958, le rapport intitulé *Administration du personnel dans le service public* (rapport Heeney) recommandait que la Commission du service civil conserve son rôle indépendant et exclusif dans les fonctions liées directement au maintien du régime du mérite. De plus, la Commission devait conserver la responsabilité finale en matière de recrutement, de sélection, de nomination et de promotion. En 1961, la nouvelle *Loi sur le service civil* était adoptée. Cette loi protégeait l'indépendance de la Commission et les principes fondamentaux du régime fondé sur le mérite et conférait aux fonctionnaires le droit d'appel pour les questions liée aux promotions, aux mutations, aux rétrogradations, aux suspensions et aux révocations.

7.66 **Rôle accru pour le Conseil du Trésor.** En 1932, dans le cadre de ses efforts pour mieux contrôler les dépenses par suite de la Crise de 1929, le gouvernement adoptait des règlements pour contrôler les dépenses liées au personnel, réduisant ainsi considérablement les responsabilités de la Commission du service civil en matière de gestion des ressources humaines.

7.67 Après la Seconde Guerre mondiale, les rapports sur la fonction publique revenaient sans cesse sur la même question, à savoir quelle répartition des fonctions entre la Commission du service civil, le Conseil du Trésor et les ministères répondait le mieux à l'intérêt public. En 1951, le gouvernement en arrivait à la conclusion que le Conseil du Trésor devrait avoir le pouvoir de décision quant à la gestion de la fonction publique. La *Loi sur l'administration financière* autorisait le Conseil du Trésor « à exercer, en totalité ou en partie, les pouvoirs que la *Loi sur le service civil* [...] attribuent au gouverneur en conseil, sauf le droit de faire des nominations ».

7.68 La Commission Glassco de 1962 a eu également des répercussions importantes sur la gestion des ressources humaines. Le gouvernement a suivi sa recommandation voulant que les ministères — plutôt que la Commission du service civil — gèrent leur propre personnel et soient responsables de leur rendement.

7.69 En 1967, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* donnait aux employés de la fonction publique le droit à la négociation collective et le droit de grève. Le Conseil du Trésor représentait le gouvernement lors des négociations avec les employés du gouvernement. En raison des modifications apportées à la *Loi sur l'administration financière*, le Conseil du Trésor a reçu la responsabilité de la gestion du personnel de la fonction publique, y compris le pouvoir de déterminer les conditions d'emploi des fonctionnaires et la classification des postes. En vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la nouvelle Commission de la fonction publique était chargée de la dotation.

7.70 **Rôles et responsabilités morcelés.** Même si la Commission Lambert s'est penchée en 1979 surtout sur les questions financières, elle a aussi soutenu que « la gestion du personnel [...] est aussi importante, sinon plus, que la gestion financière pour la gestion efficace de l'ensemble des activités gouvernementales ». À la suite du rapport de la Commission, le gouvernement a établi le Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (le Comité D'Avignon). À l'instar des commissions Glassco et Lambert, le Comité D'Avignon était préoccupé par le morcellement des responsabilités et des rôles en matière de gestion du personnel. Il a recommandé que la Commission de la fonction publique mette l'accent sur le respect du principe du mérite lors du recrutement et de la promotion du personnel.

7.71 En 1989, le gouvernement lançait Fonction publique 2000 afin d'améliorer les services au public grâce à des méthodes novatrices de gestion et d'organisation. Le principal fruit de cette initiative, la *Loi sur la réforme de la fonction publique* de 1992, a permis d'assouplir la gestion des ressources humaines. La *Loi* accordait aussi au greffier du Conseil privé, qui occupe aussi le poste de secrétaire du Cabinet, les fonctions de chef de la fonction publique.

7.72 Dans le noyau de la fonction publique, la dotation est soumise à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et à l'autorité de la Commission de la fonction publique. Cette mesure a été prise pour que la fonction publique soit formée de personnes compétentes, que la dotation ne soit pas soumise à des règles partisanes, que la composition de la fonction publique soit représentative de la population canadienne et que la fonction publique soit en mesure de fournir des services dans les deux langues officielles, au choix du demandeur.

7.73 La gestion des ressources humaines du noyau de la fonction publique est également soumise aux politiques et décisions du Conseil du Trésor, car il est l'employeur responsable de la négociation collective. La loi n'a attribué que peu de pouvoirs à ces ministères et organismes en matière de gestion des ressources humaines. Ceux-ci ont été tenus de suivre les systèmes, les politiques et les mécanismes prescrits par les organisations centrales. D'autres entités gouvernementales, appelées employeurs distincts, ne sont soumises qu'à certaines de ces obligations et jouissent d'une souplesse accrue en matière de gestion des ressources humaines.

7.74 Le besoin de moderniser la gestion des ressources humaines au gouvernement fédéral a été le thème de nombreux rapports du vérificateur général. En 2001, nous avons déclaré que :

> [...] les efforts que plusieurs générations de cadres supérieurs bien intentionnés ont déployés pour rationaliser et moderniser la gestion des ressources humaines ont été contrecarrés par l'enchevêtrement de rôles et de responsabilités des institutions qui assurent la gestion des ressources humaines et par le cadre législatif pertinent.

7.75 La *Loi sur la modernisation de la fonction publique* de 2003 modifie considérablement le cadre législatif et institutionnel de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique :

- Le rôle du Conseil du Trésor s'accroît considérablement avec le regroupement des responsabilités en tant qu'employeur.
- La Commission de la fonction publique recentrera ses activités sur la protection du principe du mérite et de la neutralité politique de la dotation.
- Les administrateurs généraux seront clairement responsables en vertu de la loi pour de nombreux aspects de la gestion des ressources humaines.

7.76 Le 12 décembre 2003, le gouvernement a annoncé d'autres changements au régime de gestion des ressources humaines :

- L'Agence de gestion des ressources humaines dans la fonction publique du Canada relèvera du président du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Cette nouvelle agence renforcera la gestion des ressources humaines et veillera à la mise en œuvre de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*. L'agence sera responsable de plusieurs fonctions de la gestion des ressources humaines dont était chargé le Secrétariat du Conseil du Trésor, notamment l'organisation et la classification ainsi que les politiques et la planification.
- La responsabilité des programmes de formation de développement — comme le Programme de stagiaires en gestion et le Programme Cours et affectations de perfectionnement — et de la recherche visant à appuyer la planification des ressources humaines sera dorénavant confiée à l'Agence plutôt qu'à la Commission de la fonction publique.
- Par suite de discussions avec les syndicats de la fonction publique, il a été décidé que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada serait responsable de la négociation collective et d'autres activités de relations de travail au lieu du Secrétariat du Conseil du Trésor.
- Le Centre canadien de gestion (qui doit devenir l'École de la fonction publique du Canada), qui offre des programmes de formation, d'orientation et de perfectionnement du personnel, rendra compte au président du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Les organismes Formation et perfectionnement Canada et Formation linguistique Canada, pour l'instant rattachés à la Commission de la fonction publique, seront également sous l'égide du Centre.

La gestion de l'information

7.77 Les gouvernements s'intéressent depuis moins longtemps à la gestion de l'information qu'à la gestion des fonds et du personnel (voir la pièce 7.9). Au gouvernement fédéral, la gestion de l'information comporte trois dimensions importantes :

- gestion de l'accès à l'information détenue par le gouvernement fédéral ainsi que de la protection et de la divulgation de cette information;

- élaboration de systèmes d'information et intégration de l'information à l'échelle gouvernementale pour faciliter la prise de décisions;
- utilisation des technologies de l'information pour améliorer les services fournis à la population canadienne.

7.78 Accès à l'information et protection des renseignements personnels. La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ont été adoptées en 1983. La *Loi sur l'accès à l'information* donne aux Canadiens le droit d'avoir accès à l'information tenue dans les dossiers du gouvernement fédéral. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* donne aux citoyens le droit d'avoir accès à l'information que le gouvernement du Canada possède sur eux et exige que cette information soit protégée contre le risque d'utilisation et de divulgation non autorisées.

7.79 Le président du Conseil du Trésor est le ministre responsable de l'administration de ces lois dans l'ensemble du gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, en tant qu'organisme responsable, collabore avec le ministère de la Justice relativement aux modifications apportées aux lois, et avec le Bureau du Conseil privé relativement aux secrets du Cabinet. En outre, le Secrétariat consulte le Commissariat à l'information et le Commissariat à la protection de la vie privée sur les questions de politique.

7.80 Dirigeant principal de l'information. Dans le cadre de sa réorganisation de 1993, le gouvernement a établi le poste de dirigeant principal de l'informatique (maintenant appelé dirigeant principal de l'information) au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor afin de rendre les technologies de l'information utilisées par le gouvernement conformes à ses activités. Le gouvernement estime consacrer environ 5,1 milliards de dollars par année (un peu plus de 10 p. 100 des dépenses de fonctionnement) aux technologies de l'information. Le dirigeant principal de l'information se concentre sur la bonne gestion des technologies dans l'ensemble du gouvernement. Par exemple, en 1996, la Direction du dirigeant principal de l'information a coordonné les efforts déployés par le gouvernement pour s'attaquer au problème de l'an 2000.

Pièce 7.9 Gestion de l'information : le rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat

Le Conseil du Trésor fournit le cadre stratégique qui régit les pratiques liées à l'information et aux technologies de l'information du gouvernement. Le Secrétariat appuie le Conseil du Trésor :

- en établissant des politiques et des normes visant à améliorer les pratiques de gestion dans les ministères et organismes, dans les domaines des technologies de l'information et des communications, de la protection des renseignements personnels et de l'accès à l'information, et en assumant la gestion de ces politiques et de ces normes dans l'ensemble du gouvernement;
- en dirigeant l'élaboration et la mise en œuvre de certaines initiatives touchant l'ensemble du gouvernement comme le projet Gouvernement en direct.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Rapport sur les plans et les priorités, 2003-2004*

7.81 Le dirigeant principal de l'information est aussi le pilier de l'utilisation des technologies de l'information en vue d'améliorer la prestation des services et d'en réduire les coûts. Par exemple, il a dirigé le projet Gouvernement en direct, jusqu'à ce que cette responsabilité soit transférée à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada en 2003.

7.82 En 2003, le gouvernement a adopté une version révisée de la Politique sur la gestion de l'information gouvernementale. La politique exige que les ministères se servent de systèmes électroniques comme moyen privilégié de créer, d'utiliser et de gérer l'information, et d'évaluer l'efficacité de leur gestion de l'information. La politique révisée énonce les rôles et les responsabilités de tous les employés du gouvernement en matière de gestion de l'information.

Le programme de gestion actuel

7.83 À la suite de l'Examen des programmes de 1994-1995, le gouvernement a entrepris un ambitieux programme visant à renforcer la gestion dans l'ensemble du secteur public fédéral. En 1997, le premier ministre a désigné le Conseil du Trésor comme le conseil de gestion du gouvernement du Canada. Trois ans plus tard, le Conseil du Trésor a publié *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*.

7.84 Depuis, le gouvernement a lancé plusieurs initiatives. Ces dernières portent sur un vaste éventail d'activités, allant de l'amélioration des services aux Canadiens au renforcement des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique (voir la pièce 7.10). L'objectif global est de garantir que les principaux éléments d'une bonne gestion sont en place et qu'ils fonctionnent bien ensemble.

Les principaux défis à relever

7.85 Le Conseil du Trésor et son Secrétariat dirigent l'élaboration et l'amélioration du programme de gestion du gouvernement et la supervision de sa mise en œuvre dans l'ensemble du gouvernement. À ce titre, ils ont plusieurs défis de taille à relever. La plupart de ces défis touchent les quatre rôles que nous avons cernés — ceux de gestionnaire général, de gestionnaire des fonds, de gestionnaire du personnel et de gestionnaire de l'information. Leur importance varie en fonction des rôles touchés.

Donner le ton depuis le sommet

7.86 Pour que le programme de gestion donne des résultats concrets, il est essentiel que les ministres, les hauts fonctionnaires et les parlementaires manifestent un appui clair, manifeste et énergique à l'égard du programme. Cependant, les hauts fonctionnaires se sont toujours davantage intéressés à la politique qu'aux questions de gestion, qu'ils ont déléguées aux spécialistes.

Pièce 7.10 Initiatives récentes concernant la gestion

Initiatives mentionnées dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* (2000)

- **Prestation des services axée sur les citoyens :** améliorer tant l'accès des Canadiens et des Canadiennes à un large éventail de services gouvernementaux que la satisfaction des citoyens à l'égard des services en question.
- **Gouvernement du Canada branché (aujourd'hui appelée Gouvernement en direct) :** devenir le gouvernement le mieux branché et recourir aux technologies de l'information et des communications pour offrir aux Canadiens et aux Canadiennes l'accès en direct à l'information et aux services dans les deux langues officielles.
- **Fonction moderne de contrôleur :** améliorer les politiques et les processus de l'administration fédérale au moyen d'un processus décisionnel plus efficace, une responsabilisation accrue, une approche éprouvée quant à la gestion des risques, des systèmes de contrôle fondés sur les résultats ainsi que des valeurs et des principes déontologiques communs.
- **Amélioration des rapports au Parlement :** consulter les parlementaires afin d'adapter à leurs besoins l'information qui leur est destinée, améliorer les voies d'accès, communiquer l'information en temps opportun et renforcer la responsabilité financière en rattachant les coûts aux résultats.
- **Intégrité des programmes :** cerner les risques menaçant la base de programmes actuels pour le compte du Conseil du Trésor et du Cabinet et recommander des stratégies qui aideront les ministères à obtenir continuellement des résultats.
- **Création d'un milieu de travail exemplaire :** encourager la fonction publique à adopter des valeurs telles que l'intégrité, la transparence, le respect de la diversité et la reconnaissance des deux langues officielles.

Autres initiatives

- **Modernisation des ressources humaines :** moderniser plusieurs éléments essentiels du système de gestion des ressources humaines de la fonction publique (dotation, responsabilisation, relations de travail et perfectionnement).
- ***Cadre de gestion intégrée du risque* :** permettre aux employés et aux organisations de mieux comprendre la nature du risque et d'en systématiser la gestion.
- **Adoption de la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale et étude de l'affectation des crédits et de la budgétisation en comptabilité d'exercice :** fournir une comptabilité plus complète des actifs et des passifs du gouvernement, présenter un tableau plus transparent de sa situation financière et améliorer la reddition de comptes, la gestion des passifs et l'intendance des actifs.
- **Projet d'examen des politiques et des rapports :** réduire le nombre d'outils d'intervention et de rapports et en améliorer la pertinence.
- **Politique révisée sur la gestion de l'information gouvernementale :** veiller à ce que l'information contrôlée par le gouvernement du Canada soit gérée de manière efficiente et efficace pendant toute sa durée de vie.
- ***Cadre de responsabilisation de gestion* :** renforcer la gestion de la fonction publique en donnant aux gestionnaires de la fonction publique un modèle complet et intégré de gestion et d'amélioration de la gestion.
- ***Code de valeur et d'éthique de la fonction publique* :** guider et appuyer les fonctionnaires dans toutes leurs activités professionnelles, conserver et accroître la confiance du public relativement à l'intégrité de la fonction publique, tout en renforçant le respect et la reconnaissance du rôle que celle-ci est appelée à jouer au sein de la démocratie canadienne.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Rapport sur les plans et les priorités, 2001-2002*, et publications connexes

7.87 Il y a dix ans, dans notre rapport de 1993, au chapitre 6 intitulé « La réforme de la fonction publique du Canada et les enseignements tirés de pays choisis », nous avons souligné l'importance d'un leadership et d'un appui soutenus dans la réussite d'une réforme. Récemment, dans notre rapport d'avril 2003, au chapitre 1 intitulé « La gestion intégrée du risque », nous avons mentionné que l'appui de la haute direction était essentiel à la réussite de la réforme dans les ministères. Comme nous l'avons indiqué, selon l'expérience des secteurs tant public que privé, il est crucial que la haute direction manifeste son appui et son acceptation dans toute l'organisation, sans quoi la réforme demeurera essentiellement théorique et ne sera pas durable.

7.88 La bonne gestion prend une importance accrue au sein du gouvernement fédéral. Par exemple, les divers aspects de la gestion figurent maintenant de manière explicite dans l'évaluation des sous-ministres et des autres hauts fonctionnaires. Les priorités globales établies par le greffier du Conseil privé pour 2003-2004 comprennent les langues officielles, la diversité, l'apprentissage et la fonction de contrôleur moderne.

7.89 L'ouvrage intitulé *Guide du sous-ministre* en est un autre exemple. Le Bureau du Conseil privé l'a rédigé en 2003 pour préciser la façon dont les sous-ministres exercent leurs fonctions au sein du gouvernement du Canada. Il énonce leurs fonctions et leurs multiples obligations de rendre compte, et reflète la priorité que le gouvernement attache à l'excellence en gestion. Le *Cadre de responsabilisation de gestion*, paru en même temps, présente à tous les fonctionnaires les attentes relatives aux divers aspects de leurs responsabilités de gestion.

Faire correspondre la capacité au mandat du Conseil du Trésor et de son Secrétariat

7.90 Le Conseil du Trésor assume un vaste éventail de responsabilités, et son Secrétariat a besoin de personnel compétent et expérimenté pour effectuer de manière efficace l'examen et l'étude critique des demandes des ministères. Il doit aussi disposer de suffisamment de personnel pour gérer le programme.

7.91 Même si la taille du Secrétariat a augmenté, le nombre moyen d'années de service de ses membres a diminué. De plus, le sondage mené auprès des employés de la fonction publique en 2002 porte à croire que certains employés du Secrétariat ont une trop lourde charge de travail et qu'ils ont de la difficulté à l'assumer.

7.92 Dans notre rapport de 2001, au chapitre 4 intitulé « Les subventions et les contributions votées : la gestion dans l'ensemble du gouvernement », nous avons soulevé des questions au sujet de la capacité du Secrétariat de s'acquitter de ses responsabilités. Par exemple, les analystes de programme que nous avons interviewés avaient, en moyenne, moins de deux années d'expérience au Secrétariat. Nous avons aussi constaté que l'Examen des programmes et un roulement élevé du personnel avaient eu pour conséquence une perte importante de mémoire institutionnelle.

7.93 Le nouveau plan des ressources humaines du Secrétariat vise à régler ces questions. Néanmoins, ces questions resteront probablement un énorme défi à relever pour le Secrétariat ainsi que pour l'ensemble du gouvernement.

Renforcer la capacité des ministères

7.94 L'un des principaux moyens que peut utiliser la haute direction pour manifester son appui est de voir à ce que les ministères disposent des ressources et des outils dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités de gestion. Nous avons indiqué dans plusieurs rapports que les problèmes de ressources peuvent limiter la capacité des ministères de mettre entièrement en œuvre certains aspects du programme de gestion du gouvernement.

7.95 Par exemple, dans notre rapport de décembre 2002, au chapitre 5 intitulé « La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral », nous avons fait ressortir l'importance d'une stratégie pour accroître le nombre d'experts-comptables aux postes financiers supérieurs dans les ministères. Et dans notre rapport de décembre 2001, au chapitre 1 intitulé « La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure », nous avons exprimé notre crainte que l'impulsion ne disparaisse à mesure que le financement alloué par les organismes centraux est réduit et que les bureaux de projets de la Stratégie réduisent leurs activités.

7.96 Nous avons noté également que l'ajout de directives dans certains domaines aiderait les ministères à mettre le programme en œuvre. Dans notre rapport d'avril 2002, au chapitre 7 intitulé « Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne », nous avons indiqué par exemple que le fait de clarifier les directives et les orientations aiderait à mettre en pratique les aspects clés de la fonction de contrôleur moderne.

Établir et maintenir des relations de travail efficaces avec les ministères

7.97 Le Secrétariat du Conseil du Trésor, les autres organismes centraux, les ministères et organismes ont ensemble la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre le programme de gestion du gouvernement. À plusieurs occasions, nous avons fait des commentaires sur les difficultés inhérentes à la gestion d'enjeux qui touchent plusieurs ministères.

7.98 Aucun ministère ne possède l'ensemble des leviers, des ressources et du savoir-faire pour gérer tous ces enjeux de manière adéquate. Ils doivent travailler ensemble en vue d'atteindre un objectif global et adopter une vision commune pour réussir. La communication, la collaboration, la coordination et le partage de l'information font que tous ces organismes avancent bel et bien dans la même direction.

7.99 Étant donné la portée du programme de gestion du gouvernement, il risque d'y avoir de la confusion entre les ministres, chez les parlementaires, au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor lui-même, et dans tous les ministères et organismes quant à la direction prise par le gouvernement fédéral et à la façon dont toutes les pièces du puzzle s'insèrent les unes dans les autres. Le Secrétariat devra déployer des efforts considérables pour relever

ces deux défis. Par la publication du document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, et par la suite du *Cadre de responsabilisation de gestion*, le Conseil du Trésor et son Secrétariat réunissent les divers éléments du programme de gestion du gouvernement.

Maintenir l'impulsion

7.100 Certains éléments du programme de gestion du gouvernement en sont encore aux premières étapes; d'autres sont plus avancés. Cependant, toute initiative qui exige des changements importants doit être accompagnée d'un plan d'action complet destiné à guider les progrès.

7.101 Ce qui ressort globalement de notre analyse historique du programme de gestion est un écart entre les promesses et la réalisation — soit une incapacité à transformer complètement les bonnes idées en améliorations souhaitées dans la gestion. Par conséquent, on constate un certain cynisme chez certains fonctionnaires quant aux chances de réussite du programme actuel.

7.102 Comme nous l'avons indiqué, il faut un leadership solide pour maintenir l'impulsion. Pour chaque initiative de réforme, le gouvernement doit tenir compte du cycle complet de la gestion — orientation stratégique, planification, mise en œuvre, surveillance et amélioration — sur une période prolongée s'il veut que le programme de gestion produise son plein potentiel.

Utiliser le mieux possible la trousse d'outils

7.103 Le gouvernement et les organismes centraux disposent de plusieurs moyens pour inciter les ministères et leurs employés à adopter son programme de gestion. Ces moyens comprennent des politiques, des ressources, la gestion du rendement et la communication d'information. Le défi consiste à déterminer ce qui réussit le mieux et dans quelles circonstances.

7.104 Le Conseil du Trésor se sert d'un large éventail de politiques pour faire connaître ses attentes en matière de gestion. Une étude menée récemment par le Secrétariat a recensé 340 outils d'intervention en vigueur, qui vont d'instructions sur la façon de préparer des rapports financiers jusqu'à des règlements liés à diverses lois du Parlement.

7.105 En 2002, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a lancé le Projet d'examen des politiques et des rapports pour pouvoir :

- réduire le nombre d'outils d'intervention et de rapports et en améliorer la pertinence;
- donner des orientations sur des questions importantes;
- faire correspondre les politiques et les rapports aux priorités et aux résultats;
- préciser les rôles, les responsabilités et la reddition de comptes — tant au sein du Secrétariat que dans les ministères et organismes;
- améliorer l'accessibilité des outils d'intervention et les préparer en fonction de leurs destinataires.

Conclusion

7.106 Le gouvernement fédéral a lancé un ambitieux programme visant à renforcer la gestion au sein de la fonction publique. Ce programme reflète plusieurs thèmes qui reviennent périodiquement dans l'administration publique — comment gérer en vue de trouver la meilleure façon de maintenir la confiance du public, d'améliorer l'économie, l'efficience et l'efficacité et d'assurer la reddition de comptes.

7.107 Dans la façon dont le Conseil du Trésor et son Secrétariat se sont acquittés de leurs responsabilités, il y a eu constamment des tensions entre deux groupes qui avaient un point de vue diamétralement opposé relativement à la gestion gouvernementale. D'une part, il y avait ceux qui préconisaient — au nom de la probité, de la prudence, de l'uniformité et de la responsabilité collective — que le Conseil et le Secrétariat exercent un contrôle central sur les ministères. D'autre part, il y avait ceux qui — au nom de la défense de l'efficience, de la capacité d'intervention, de l'innovation et de la responsabilité individuelle — favorisaient l'habilitation et la gestion décentralisée. Le programme de gestion actuel est la dernière d'une série de tentatives visant à en arriver à un équilibre approprié entre ces deux approches.

7.108 Dans le présent chapitre, nous avons cerné une série de défis que le gouvernement doit relever afin que ce programme améliore vraiment la gestion. Dans les années à venir, nous ferons rapport sur la mise en œuvre du programme de gestion du gouvernement fédéral.

À propos de l'étude

Objectifs

Nous avons mené cette étude pour donner au Parlement de l'information sur les principaux défis que doivent relever le Conseil du Trésor et son Secrétariat en vue d'élaborer, d'améliorer et de mettre en œuvre le programme de gestion du gouvernement fédéral. L'étude constitue une première étape dans l'élaboration d'un plan de vérification à long terme du Bureau, portant sur les éléments clés du programme de gestion du gouvernement fédéral et le rôle joué par le Conseil du Trésor à cet égard.

Étendue et méthode

L'étude portait sur :

- le programme de gestion à l'échelle gouvernementale;
- les rôles du Conseil du Trésor et de son Secrétariat dans l'élaboration et la mise en œuvre du programme;
- les défis qu'ils doivent relever et les risques auxquels ils font face;
- la façon dont le programme, les rôles et les défis ont évolué.

Comme point de départ, nous avons utilisé l'énorme corpus de travaux effectués par le Bureau sur la gestion au gouvernement. En mettant l'accent sur les rapports produits au cours de la dernière décennie, nous avons cerné les principaux thèmes liés à la gestion globale du gouvernement du Canada ainsi qu'à la gestion des fonds, du personnel et de l'information.

Nous avons aussi examiné un vaste éventail d'ouvrages sur l'administration publique canadienne, dont les rapports de commissions royales d'enquête, de groupes de travail, de comités parlementaires et d'autres parties s'intéressant à la gestion au gouvernement. Nous avons en outre examiné des publications d'autres pays sur le sujet.

Enfin, nous avons étudié un large éventail de documents préparés par le Secrétariat du Conseil du Trésor et tiré parti des connaissances et des conseils d'experts renommés dans le domaine de l'administration publique.

Équipe chargée de l'étude

Vérificateur général adjoint : Richard Smith
Directrice : Rona Shaffran

Claude Brunette
Richard Domingue
Patti-Lou Fowlow
Rose Pelletier
Mary Riopelle

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Mars 2004

Table des matières principale

Message de la vérificatrice générale du Canada
Points saillants

Chapitre 1 Conseil national de recherches Canada — La gestion de la recherche de pointe

Chapitre 2 Santé Canada — La réglementation des matériels médicaux

Chapitre 3 La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme

Chapitre 4 Agence canadienne d'inspection des aliments — La réglementation des végétaux à caractères nouveaux

Chapitre 5 Agence du revenu du Canada — Les vérifications des petites et moyennes entreprises

Chapitre 6 La gestion gouvernementale : utilisation de l'information financière

Chapitre 7 La gestion gouvernementale : étude du rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat